

C U R S O S E C O N G R E S O S

**Fronteras externas e internas
de España**

**Fronteres externes i internes
d'Espanya**

**Fronteiras externas e internas
de España**



EDICIÓN A CARGO DE

Roberto Vila-Lage

Juan M. Trillo Santamaría

Valerià Paül

UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Este libro analiza la cooperación territorial en las fronteras externas e internas de España, con el objetivo de ofrecer una visión clara y accesible sobre cómo se organizan y gestionan estos espacios y cuáles son los principales obstáculos que siguen condicionando la acción conjunta entre territorios vecinos. La obra recoge los principales resultados del proyecto TRANSINTER (2022-2025) y adopta un enfoque comparativo basado fundamentalmente en técnicas cualitativas, como entrevistas, grupos focales, observación participante y análisis documental. A partir del estudio de diez áreas seleccionadas, el libro pone en diálogo dos realidades contrastadas: por un lado, las fronteras externas de España con Portugal y Francia; por otro, las fronteras internas entre comunidades autónomas.

Fronteras externas e internas de España

Fronteres externes i internes d'Espanya

Fronteiras externas e internas de España

CURSOS E CONGRESOS DA
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA
N.º 285

Fronteras externas e internas de España
Fronteres externes i internes d'Espanya
Fronteiras externas e internas de España

EDICIÓN A CARGO DE
Roberto Vila-Lage
Juan M. Trillo Santamaría
Valerià Paül



Esta obra se encuentra bajo una licencia internacional Creative Commons BY-NC-ND 4.0. Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra no incluida en la licencia Creative Commons BY-NC-ND 4.0 solo puede ser realizada con la autorización expresa de los titulares, salvo excepción prevista por la ley. Puede Vd. acceder al texto completo de la licencia en este enlace: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es/>



Aquesta obra està sota una llicència internacional Creative Commons BY-NC-ND 4.0. Qualsevol forma de reproducció, distribució, comunicació pública o transformació d'aquesta obra no inclosa en la llicència Creative Commons BY-NC-ND 4.0 només es pot dur a terme amb l'autorització expressa dels seus titulars, llevat excepció prevista per la llei. Podeu accedir al text complet de la llicència en aquest enllaç: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.ca>



Esta obra atópase baixo unha licenza internacional Creative Commons BY-NC-ND 4.0. Calquera forma de reprodución, distribución, comunicación pública ou transformación desta obra non incluída na licenza Creative Commons BY-NC-ND 4.0 só pode ser realizada coa autorización expresa dos titulares, salvo excepción prevista pola lei. Pode acceder Vde. ao texto completo da licenza nesta ligazón: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.gl>

Financiamento

Proxecto de investigación «De la cooperación transfronteriza a la interautonómica: retos y oportunidades para la organización territorial de España. Aprendizajes en la frontera hispano-portuguesa» (TRANSINTER-A), ref. PID2021-126922NB-C22, financiado por MICIU/AEI/10.13039/501100011033 e por FEDER/UE

© Universidade de Santiago de Compostela, 2026

Edita

Edicións USC
Campus Vida
15782 Santiago de Compostela
<https://www.usc.gal/publicacions>

Maqueta

Tania Sanmartín
Imprenta Universitaria

DOI: <https://dx.doi.org/10.15304/9791388118326>

ISBN 979-13-88118-32-6

Índice

De los aprendizajes en la cooperación transfronteriza hispano-lusa y franco-española a los desafíos de gestión en los territorios interautonómicos: encuadrando los diez estudios.....	7
VALERIA PAÜL, JUAN M. TRILLO SANTAMARÍA Y R. VILA-LAGE	

I. FRONTERAS EXTERNAS = FRONTERES EXTERNES = FRONTEIRAS EXTERNAS

1. EUROACE: ¿la comunidad de trabajo como fórmula perdurable de cooperación eurorregional?	27
FLOR ARIAS APARICIO	
2. LAECT Valls Catalanes: més enllà d'una extensió al sud de la frontera de l'etiqueta francesa <i>Pays d'art et d'histoire</i> ?	51
VALERIA PAÜL I RUBÉN BOGA	
3. Rio Minho: um AECT modelo?.....	77
VALERIA PAÜL, ALEJANDRO OTERO-VARELA, XAVIER MARTÍNEZ-COBAS E HELENA MADUREIRA	
4. Puerta de Europa: ¿una eurociudad inactiva?	99
ALEXANDER AMADO, MARÍA ISABEL MARTÍN JIMÉNEZ Y ROBERTO VILA-LAGE	
5. Figueres–Perpinyà: es pot parlar de cooperació transfronterera informal entre dues ciutats properes?	115
ALBERT SANTASUSAGNA RIU, SYLVAIN RODE I MALEK BEN HASSEN	

II. FRONTERAS INTERNAS = FRONTERES INTERNES = FRONTEIRAS INTERNAS

6. Taula del Sénia: una mancomunitat com a instrument de cooperació territorial interautonòmica?	133
RAMON GALINDO CALDÉS, VERÓNICA YAZMÍN GARCÍA MORALES I CLÀUDIA GIMENO FERNÁNDEZ	
7. InterEo: unha asociación de cooperación territorial para a Reserva da Biosfera interautonómica?	157
JUAN M. TRILLO SANTAMARÍA E MIGUEL PAZOS OTÓN	

8. La Ribagorça mitjana: un territori fronterer sense cooperació establerta?	177
JOAN TORT DONADA, ALEXIS SANCHO REINOSO I TERESA NAVAS FERRER	
9. Sierra de Guadarrama: ¿qué retos plantea la gestión compartida de un Parque Nacional entre dos comunidades autónomas?	201
ROBERTO VILA-LAGE Y CARMEN MÍNGUEZ GARCÍA	
10. Els Ports: ¿la confluencia de tres comunidades autónomas es un estímulo para una cooperación necesaria?	219
MARIA TERESA VADRÍ FORTUNY	

CONCLUSIONES = CONCLUSIONS = CONCLUSIÓN

Balance investigador acerca de la cooperación territorial en las fronteras externas de España	243
JUAN M. TRILLO SANTAMARÍA	
Balance investigador en fronteras internas de España: alternativas a los desafíos y a las disfunciones observadas en espacios afectados por un límite interautonómico	253
MARIA TERESA VADRÍ FORTUNY	

DE LOS APRENDIZAJES EN LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA HISPANO-LUSA Y FRANCO-ESPAÑOLA A LOS DESAFÍOS DE GESTIÓN EN LOS TERRITORIOS INTERAUTONÓMICOS: ENCUADRANDO LOS DIEZ ESTUDIOS

VALERIA PAÜL, JUAN M. TRILLO SANTAMARÍA, ROBERTO VILA-LAGE

Universidade de Santiago de Compostela

v.paul.carril@usc.gal, juanmanuel.trillo@usc.gal, roberto.vila.lage@usc.gal

Resumen

Este capítulo introductorio sitúa el libro en el contexto abierto por la COVID-19, cuando los límites interautonómicos se vivieron y gestionaron como verdaderas fronteras. En este sentido, explica el objetivo central: ofrecer un balance claro y accesible —con vocación de transferencia— sobre cómo se coopera en territorios fronterizos externos e internos de España, identificando barreras, aprendizajes y buenas prácticas. Asimismo, presenta el proyecto TRANSINTER (2022–2025), su enfoque comparativo y su base metodológica (principalmente realización de entrevistas y grupos focales). Justifica también la selección de diez áreas de estudio y el carácter divulgativo del libro. Finalmente, concluye que, mientras la cooperación transfronteriza europea ha consolidado instrumentos robustos, las fórmulas interautonómicas existen en Derecho, pero se emplean poco.

Abstract

This introductory chapter places the book in the context opened up by COVID-19, when the boundaries of Spain's autonomous regions and nationalities were experienced and managed as genuine borders. Accordingly, it explains the central objective: to provide a clear and accessible overview—with a strong transfer aim—of how territorial cooperation operates in Spain's external and internal borderlands, identifying barriers, lessons learned and good practices. Furthermore, it presents the TRANSINTER project (2022–2025), its comparative approach and its methodological underpinnings (mainly interviews and focus groups). It also justifies the selection of ten study areas and the book's outreach-oriented character. Finally, it concludes that, while European cross-border cooperation has consolidated robust instruments, cooperation mechanisms between autonomous regions and nationalities do exist in Spanish law but are scarcely used.

1. Planteamientos de partida y objetivos generales

Desde la aprobación del Acuerdo de Schengen en 1985, nunca se había hablado tanto de «cierre de fronteras» en Europa como durante la crisis provocada por la COVID-19, iniciada en 2020 y cuyos efectos se prolongaron hasta bien entrado 2022. En paralelo, y de manera inédita, en España los límites interautonómicos adquirieron una presencia destacada tanto en la práctica política como en la opinión pública, al constituirse en escenarios clave para la gestión del virus y situarse al mismo nivel que las fronteras internacionales (Figura 0.1). Esta situación obligó en numerosas ocasiones a establecer controles entre comunidades autónomas (CC. AA.), similares a los que se observaban en las fronteras internacionales; esto conllevó que en los medios y en el ámbito político se hablara abiertamente de «fronteras» para referirse a estos casos.

Figura 0.1. Durante la pandemia de la COVID-19 se llegaron a prohibir todos los viajes y, de igual forma, el cruce tanto de fronteras internacionales como de límites internos dentro de España: autonómicos, provinciales o de otro tipo (regiones sanitarias, etc.)



Fotografía de M. Pazos (09/05/2020)

Hasta entonces, *frontera* se había reservado para los límites estatales, como refleja, por ejemplo, el diccionario de López Trigal (2015, pp. 259-260). En efecto, el enfoque prevalente en el Derecho —en particular, en ramas específicas como el Derecho Constitucional o el Derecho Administrativo— y en la Ciencia Política ha tendido

a una consideración más restrictiva del concepto, circunscribiéndolo al ámbito de las fronteras, por lo general reconocidas, entre países miembros de las Naciones Unidas. Sin embargo, conviene recordar que una de las obras fundamentales en Geografía de las fronteras, la de Prescott (1965), dedica un capítulo completo a las «fronteras intra-nacionales», señalando que «existe una estrecha similitud en el objeto y el método entre los estudios de fronteras intra-nacionales e internacionales» (pp. 152, 178; las traducciones son nuestras). De hecho, textos divulgativos como el de Del Molino (2018) homologan lo que sucede en Llívia o en Olivenza/Olivença —fronteras externas desde la perspectiva española— con lo que ocurre en el Condado de Treviño o en el Rincón de Ademuz —fronteras internas—.

Más allá de estas cuestiones terminológicas, es cierto que los territorios fronterizos internacionales de España respecto de Portugal y Francia cuentan con mecanismos de gobernanza territorial, así como con un sistema de financiación específicos, amparados por la potente política europea de cooperación transfronteriza. Esta política ha impulsado fórmulas como las «eurociudades» o las «euroregiones», algunas de ellas institucionalizadas bajo la figura jurídica de la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT), creada mediante el Reglamento (CE) 1059/2003. Varias de estas AECT no dudaron, en su momento, en manifestarse de forma contundente en contra de los cierres fronterizos aplicados durante la COVID-19. En el contexto de la Unión Europea (UE), estas fronteras suelen denominarse «interiores», al estar situadas entre Estados miembros, pero aquí las consideraremos «exteriores», pues ponemos el foco en la organización territorial de España.

En cambio, los territorios afectados por los límites administrativos entre CC. AA. carecen de instrumentos equiparables, algo que quedó especialmente de manifiesto durante la pandemia, intensificando todavía más la diferencia entre los dos tipos de fronteras. Esta disimilitud constituyó el punto de partida de la investigación que decidimos emprender en pleno contexto de la gestión de la COVID-19 y que da lugar a este libro, concebido como su publicación unitaria final. Mientras que en las *fronteras externas* es posible extraer aprendizajes que refuercen la cooperación, en las *internas* nos enfrentamos a desafíos relevantes en un entorno con escasas prácticas cooperativas.

Así, el proyecto TRANSINTER (acrónimo de «De la cooperación transfronteriza a la interautonómica: retos y oportunidades para la organización territorial de España»), planteado a finales de 2021 y desarrollado entre septiembre de 2022 y agosto de 2025, se propuso investigar los desafíos existentes en forma de barreras u obstáculos, en particular, en relación con las fronteras interautonómicas. Al mismo tiempo, buscó extraer aprendizajes, precisamente, del análisis de los mecanismos

de cooperación transfronteriza existentes al amparo de las políticas de la UE —en el ámbito hispano-luso y, en menor medida, en el hispano-francés—, diseñados, en términos generales, para superar barreras u obstáculos comparables a los que afectan a los territorios interautonómicos.

El proyecto puso, por tanto, un especial énfasis en las estructuras de cooperación territorial transfronteriza existentes en los entornos situados en la raya/*raia* y en la frontera franco-española. En los límites interautonómicos, es mucho más complicado encontrar estructuras de este tipo. La investigación de este modo, trató de identificar y estudiar aquellas estructuras en los entornos de límites interautonómicos que pudiesen considerarse equiparables a las primeras, o que presenten cierto potencial; también, se puso especial atención en los territorios en los que se observa una dinámica transfronteriza común, aunque no cuenten con estructuras *in situ*. Todo ello se desarrolló desde una clara voluntad comparativa, de la que se da cuenta también en la concepción de este libro.

Cuando iniciamos la investigación ya contábamos con un cierto bagaje en la temática, especialmente en las fronteras internacionales. Un ejemplo de ello es el balance sobre los territorios fronterizos de España —en particular, los hispano-lusos y los franco-españoles— elaborado por Paül et al. (2017) en la última *Geografía Regional de España* publicada. También nos habíamos implicado en su planificación estratégica, como en el caso de Paül (2019) para la *raia* miñota. Igualmente, habíamos abordado el estudio de las fronteras internas de España —aunque casi siempre denominándolas *límites*—, especialmente en la publicación dirigida por Tort y Galindo (2018), resultado de la investigación financiada por la Escola d'Administració Pública de Catalunya sobre las fronteras entre Catalunya, por un lado, y Aragón y la Comunitat Valenciana, por el otro. Con todo, ya desde mucho antes, Tort (1998) se había atrevido a denominar sin ambages «frontera» a uno de estos territorios, el del valle de la Noguera Ribagorçana, situado entre Aragón y Catalunya, en un antecedente muy significativo de los trabajos aquí reunidos.

La cooperación entre buena parte de los investigadores e investigadoras que han contribuido a este libro se inició en el IX Coloquio de Historia del Pensamiento Geográfico de la Asociación Española de Geografía, celebrado en Cocentaina en 2018, donde se debatió ampliamente acerca de la organización territorial de España, al calor del *procés* independentista catalán, entonces en su punto álgido. En aquel foro se contrapuso deliberadamente la cooperación territorial existente en las fronteras hispano-portuguesa e hispano-francesa —impulsada por la UE— con la que, de forma exploratoria, comenzaba a observarse entre Galicia y sus dos comunidades vecinas por el este (Asturias y Castilla y León). El libro resultante de aquel coloquio, *España: Geografías para un Estado postmoderno* (Farinós, Ojeda

y Trillo, 2019), incluye dos capítulos que desarrollan este contraste y que constituyen parte de los mimbres del planteamiento del proyecto TRANSINTER: Galindo, Santasusagna y Tort (2019) y Trillo y Paül (2019).

En definitiva, este libro formula como objetivo global ofrecer un balance conjunto y sintético de los resultados obtenidos durante el proyecto, en particular, de los diez casos de estudio empíricos, debidamente justificados en su planteamiento inicial. A diferencia de las publicaciones especializadas que hemos desarrollado a lo largo de estos años, de naturaleza académica y en muchos casos en inglés, esta obra busca proporcionar al gran público un texto accesible. Se pretende, por tanto, trascender el ámbito estrictamente académico mediante un volumen que se sitúe a medio camino entre la investigación pura y la transferencia de conocimiento, en coherencia con los compromisos adquiridos en la solicitud del proyecto.

Resulta frecuente señalar la dificultad de acceso a los artículos publicados en revistas especializadas. Este libro, que estará también en abierto en Internet, pone a disposición los resultados de la investigación realizada, evitando las consideraciones teóricas y conceptuales para ir directamente a los contenidos más relevantes extraídos del análisis de los distintos territorios abordados. Ello no implica, sin embargo, la ausencia total de citas y referencias, que se han limitado a las estrictamente necesarias. Además, al confluir aquí principalmente perspectivas de la Geografía y del Derecho, se incluyen las normas relevantes en cada momento. Si el lector o la lectora desean acceder a productos más académicos, todos los textos remiten a las publicaciones científicas generadas a lo largo del proyecto, así como a las normas mencionadas, para que puedan consultarse en su literalidad.

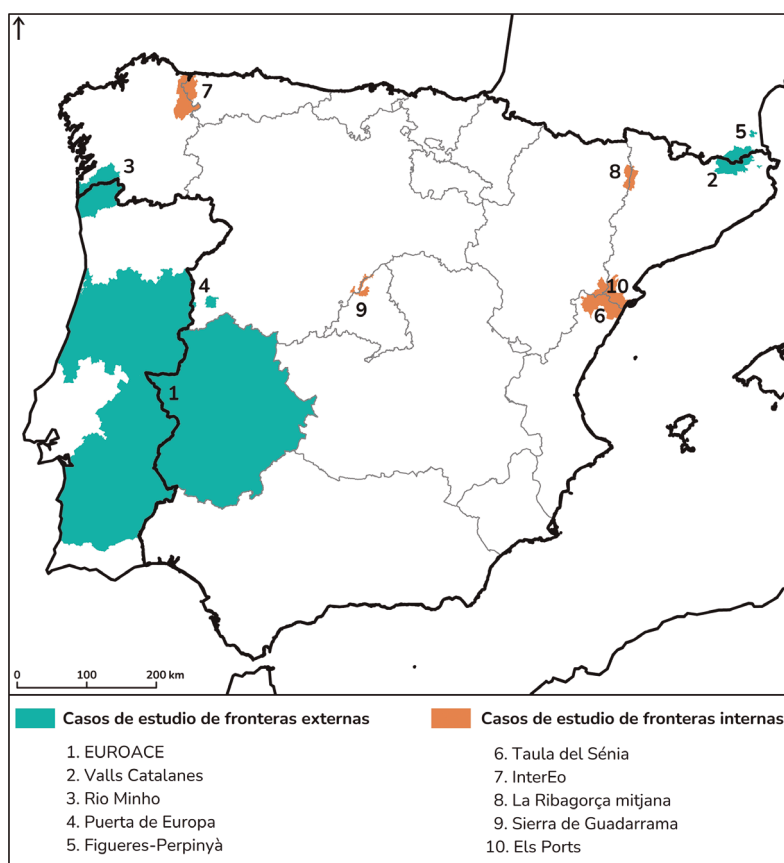
En definitiva, se ha buscado convertir trabajos de naturaleza más académica —publicados en revistas de referencia, actas de congresos o capítulos de libro de editoriales prestigiosas— en textos adecuados para un público no especializado. En esta voluntad de hacer el libro accesible para su público objetivo, cabe subrayar que se escribe en lenguas ibéricas, las que consideramos más pertinentes para cada contribución. Así, cuatro estudios están redactados en catalán, cuatro en español y dos en gallego-portugués (uno en gallego y otro en portugués).

2. Territorios de estudio

Este libro incluye diez áreas de estudio que ya se preveían en la solicitud del proyecto, cinco en cada una de las dos situaciones analizadas (Figura 0.2). El énfasis recae aquí en los casos de estudio territorial, mientras que el otro libro surgido del proyecto TRANSINTER, dirigido por Galindo y Vadri (2025), adopta un carácter más centrado en el análisis de instrumentos jurídicos. En el momento de la solicitud

se habían planificado dos casos adicionales que, finalmente, no se llevaron a cabo: uno, porque la estructura de cooperación transfronteriza prevista —la macrorregión en ciernes RESOE (Regiones del Sudoeste Europeo)— no está funcionando como tal, a pesar de que en un trabajo previo le habíamos atribuido cierto potencial (Trillo y Paül, 2020); y el otro, referido al territorio abarcado por el protocolo general de colaboración entre la Xunta de Galicia y la Junta de Castilla y León de 2010, así como por los acuerdos y protocolos anteriores relativos a las llamadas «zonas limítrofes» —en materia sanitaria (dos convenios de 2008) y de promoción de la lengua gallega en El Bierzo y la Alta Sanabria/As Portelas (2001 y 2006)—, debido a la imposibilidad de realizar el trabajo previsto en ese ámbito.

Figura 0.2. Localización de las áreas de estudio



Fuentes: Elaboración de R. Vila-Lage a partir de
<https://www.ign.es>, <https://snig.dgterritorio.gov.pt> y <https://www.data.gouv.fr>

Como compensación, el proyecto incorporó un caso de estudio adicional, dedicado a la conformación de la futura AECT Raia Seca Gerês/Xurés. No obstante, con el fin de mantener el equilibrio general de este libro, dicho caso no se ha incluido aquí, aunque sí ha sido objeto de varias publicaciones generadas en el marco del proyecto, como la de Vila-Lage, Otero-Varela y Paül (2025). En definitiva, la selección final de diez áreas responde tanto a las previsiones iniciales del proyecto como a la voluntad de facilitar comparaciones entre los casos analizados. En cualquier caso, los diez trabajos recogidos presentan un título formulado en forma de pregunta, que plantea un interrogante de fondo abordado a lo largo del proyecto.

Los capítulos 1 a 5 se refieren a la cooperación territorial en fronteras externas amparada por los mecanismos comunitarios europeos. La intención original era cubrir desde la escala más macrorregional, con RESOE —presentada como punta de lanza de una futura macrorregión estratégica atlántica de miles de km en disposición latitudinal, que ha recibido un renovado impulso, dicho sea de paso, en 2025—, hasta las eurociudades circunscritas al ámbito local. Aunque, como ya se ha señalado, finalmente no se haya abordado RESOE, el capítulo 1 presenta un caso formado por tres regiones NUTS 2 de tamaño muy elevado para los estándares europeos. Si bien las NUTS 2 se definen en función de la población, según el Reglamento (CE) 1059/2003, y no de la superficie, resulta evidente que el territorio cubierto por EUROACE es de grandes dimensiones: cerca de 100.000 km², superior a la extensión de 17 de los Estados-miembros de la UE. Los capítulos 2 y 3 se centran en sendas AECT situadas en las fronteras internacionales estudiadas: Valls Catalanes en la franco-española y Rio Minho en la hispano-portuguesa. A su vez, los capítulos 4 y 5 también se enmarcan en las dos fronteras externas consideradas y abordan fórmulas de cooperación intermunicipal: una institucionalizada como AECT (Puerta de Europa) y otra (Figueres-Perpinyà) sin dicha institucionalización.

El capítulo 1 se corresponde con la primera área de estudio situada en una frontera internacional, en concreto, la raya/*raia* hispano-lusa. Se centra en la entidad EUROACE, constituida formalmente en 2009 entre Extremadura y dos «regiones» portuguesas —Centro y Alentejo—, cuyo estatus resulta controvertido en comparación con el de las CC. AA. españolas, ya que, aunque cuenten con comisiones de coordinación y desarrollo regional, poseen un nivel competencial muy inferior en comparación con las CC. AA. La pregunta que ha guiado este trabajo parte del hecho de que la estructura adoptada en este caso es la «comunidad de trabajo», fórmula bastante habitual antes de la existencia de las AECT —la primera que afectó a España data, de hecho, de 1983, la de los Pirineos—, pero considerada carente de capacidad de decisión autónoma, a diferencia de las AECT (Paül et al., 2017). Mientras que otras comunidades de trabajo muy consolidadas, como Galicia-Norte

de Portugal, han evolucionado hacia AECT —lo que supone un salto adelante en su capacidad de cooperación territorial transfronteriza (Trillo, Paül y Vila-Lage, 2025)—, EUROACE parece resistirse a dar ese paso, si bien en los últimos años ha comenzado a plantearse esa posibilidad.

El capítulo 2 se refiere a una AECT creada en 2015 como evolución de la extensión, al otro lado de la frontera, de una etiqueta territorial francesa, *Pays d'Art et d'Histoire*. El planteamiento pionero de dicha etiqueta en clave transfronteriza fue considerado innovador y relevante para el desarrollo del territorio implicado. No obstante, acabó implicando dificultades de gestión, que se consideraron abordables mediante la creación de una AECT. La investigación realizada apunta a que, en la actualidad, la AECT se plantea abandonar el *Pays d'Art et d'Histoire* que la motivó en origen, en buena medida por su excesiva circunscripción a los aspectos turístico-patrimoniales y por su adscripción a unas reglas administrativas francesas demasiado estrictas. En todo caso, esta AECT opera en un ámbito particular, en el que la catalanidad emerge como un atributo compartido al sur y al norte de la frontera, con matices diferenciales y conexiones geopolíticas notables. La ampliación territorial de la AECT en 2022 se interpreta en este sentido, así como el debate —todavía no cerrado— sobre la ampliación de competencias para trascender el foco turístico-patrimonial, con algunos testimonios recabados que apuntan a la voluntad de adoptar una agenda lingüística e identitaria catalana más contundente a través de la propia AECT.

El capítulo 3 aborda otra AECT, en este caso constituida en 2018 y denominada Río Minho, situada entre el extremo suroeste de Galicia y el Minho portugués. Con dos rondas de documentos estratégicos aprobados respectivamente en 2019 y 2023, esta AECT se ha mostrado proactiva y con una agenda temática amplia, que desborda sus competencias formalmente atribuidas. El análisis de los procesos de elaboración de dichos documentos, a través de los postulados de la investigación-acción, permite desentrañar por qué los aspectos ambientales —y, en particular, el propio río Miño— han pasado a ocupar un papel central en 2023, a diferencia de lo constatado en 2019. Asimismo, se cuestiona el rol marginal que sigue manteniendo la vertiente económica, pese a que la AECT estaba destinada, según su documento fundacional de 2018, a abordarla de forma inequívoca. La investigación infiere que el enfoque ambicioso adoptado por la AECT Río Minho no cuenta con el respaldo unánime de los actores institucionales implicados en la cooperación transfronteriza entre Galicia y Portugal.

El capítulo 4 se centra en la Eurociudad Puerta de Europa, creada entre los municipios de Ciudad Rodrigo y Fuentes de Oñoro (España) y el de Almeida y la *freguesia* de Vilar Formoso (Portugal), esta última integrada en el mencionado

municipio de Almeida. Se trata de una «eurociudad», una figura utilizada en una decena de casos en la Península Ibérica y formalizada de formas diversas (Paül et al., 2017; Trillo, Amado y Paül, 2025). Asimismo, constituye una AECT, lo que permitiría clasificarla al mismo nivel que las dos analizadas anteriormente. Sin embargo, debido a su escala eminentemente local y, sobre todo, por la escasa incidencia en el territorio que la investigación ha puesto de manifiesto, no parece asimilable a las otras dos AECT incluidas en este libro. Más allá de estas consideraciones, el estudio permite colegir que el proyecto es percibido como alejado de las necesidades de la ciudadanía concernida.

El último de los capítulos relativos a fronteras externas es el 5. Se dedica, al igual que el anterior, a una realidad de escala local, aunque en este caso sin ningún tipo de institucionalización: la constituida informalmente por Perpinyà y Figueres, situadas al norte y al sur de la frontera pirenaica. Se trata de un par de ciudades que, a lo largo del tiempo, han ido planteándose mecanismos de cooperación más o menos intensos, aunque con una cierta falta de continuidad. En la investigación realizada emergen con frecuencia argumentos vinculados a la identidad y la lengua catalanas, en términos similares a los del capítulo 2. En las entrevistas desarrolladas se menciona de forma recurrente el ámbito del *Espai Català Transfronterer* (EsCaT), reconocido en el período 2021–2027 como ámbito funcional a efectos de la cooperación transfronteriza; este ámbito resulta en cierto modo similar al territorio considerado Euskal Herria desde las perspectivas nacionales vascas (Trillo, Amado y Paül, 2025), situado en el extremo occidental de la misma frontera pirenaica. EsCaT carece, al igual que Perpinyà–Figueres, de fórmulas de institucionalización, pese a que existen referencias al mismo desde hace muchos años (Paül et al., 2017). En todo caso, resulta revelador que EsCaT aparezca citado con frecuencia en esta investigación, mientras que en el capítulo 2 —cuyo ámbito territorial también quedaría comprendido dentro de EsCaT— no fuera un argumento de análisis al concitar escasas menciones y adhesiones.

A continuación, el bloque de los capítulos 6 a 10 analiza cinco áreas marcadas por la presencia de fronteras internas. Los capítulos 6 y 7 se han desarrollado en paralelo en el seno del proyecto TRANSINTER mediante una técnica de investigación —los grupos focales— aplicada solo en estos casos. Se corresponden con dos territorios que cuentan con estructuras de cooperación institucionalizadas, aunque los capítulos plantean precisamente hasta qué punto pueden asimilarse a las mencionadas en relación con las fronteras externas. Se trata, en particular, de la Mancomunitat Taula del Sénia, entre Aragón, Catalunya y la Comunitat Valenciana, y de la Asociación InterEo, entre Asturias y Galicia. A continuación, en el capítulo 8 se presenta un caso paradigmático, el de la Ribagorça media, en el que no existe

ninguna de estas estructuras en sentido formal. Los dos últimos territorios interautonómicos estudiados se corresponden con espacios naturales protegidos: por un lado, uno de los dos parques nacionales interautonómicos, el de Guadarrama (capítulo 9); y, por otro, en el capítulo 10, la contigüidad entre dos parques naturales (Els Ports en Catalunya y la Tinença de Benifassà en la Comunitat Valenciana), junto con el área propuesta para obtener este estatus en Aragón, que finalmente no lo ha alcanzado.

El capítulo 6 se centra en la única mancomunidad intermunicipal de España, denominada Taula del Sénia, que afecta a tres CC. AA. y está integrada por 27 municipios: 15 valencianos, nueve catalanes y tres aragoneses. Los resultados de la investigación se presentan diferenciando los tres grupos focales desarrollados. Se observa que cada uno de ellos apunta a funciones de la mancomunidad no siempre coincidentes. Así, se infieren tres grandes roles percibidos: producción territorial, facilitación y coordinación de iniciativas. También se detecta una brecha entre los intereses de los municipios litorales y los del interior, hasta el punto de que un par de los primeros ha llegado, en los últimos meses, a plantear la posibilidad de abandonarla.

El capítulo 7 aborda un territorio en el que también se ha establecido una estructura cooperativa común, denominada oficialmente «interregional», aunque su actuación haya sido mucho más modesta que la de la Taula del Sénia. Se trata de la asociación InterEo, surgida en su momento como reacción de los ayuntamientos implicados ante la aprobación de la Reserva de la Biosfera Río Eo, Oscos e Terras de Burón, liderada en solitario por los gobiernos autonómicos de Galicia y Asturias, sin implicación de los actores locales. Los grupos focales realizados permitieron visualizar que la reserva de la biosfera no ha tenido impacto territorial; asimismo, se expresa en ellos el deseo de reforzar los mecanismos de cooperación interautonómica, por ejemplo, mediante un fortalecimiento de InterEo. La investigación concluye con la propuesta de una serie de ejes de acción para el futuro del territorio derivados de las sesiones de trabajo. Esta sistemática prospectiva y estratégica es el resultado de una solicitud expresa de las personas participantes en el seminario de retorno, desarrollado en el territorio un año después de la celebración de los grupos focales.

El capítulo 8 se dedica a un área de estudio —la Ribagorça media, también conocida como La Terreta— especialmente relevante, pues acumula una trayectoria de investigación sostenida por parte del equipo desde hace años, iniciada ya en la obra de Tort (1998), anteriormente mencionada. En apariencia se trata de un caso paradigmático de ausencia de una estructura formalizada de cooperación en un territorio fronterizo interno, caracterizado por densidades demográficas muy

bajas. Sin embargo, la investigación realizada en esta ocasión permite abordar el intento reciente de generar una iniciativa de este tipo. Esta parte de una ventana de oportunidad promovida desde el gobierno estatal, como en su momento detectaron Trillo y Paül (2019) en el ámbito de las Montañas de Trevinca (entre Galicia y Castilla y León). En ambos casos estamos ante una aparente invasión competencial en materia de desarrollo rural, que acaba amparando de una u otra forma la articulación de un espacio de frontera interior interautonómico. En el caso gallego-zamorano fue el Grupo de Acción Local «Pena Trevinca» y, en el que nos ocupa, el proyecto piloto «Ribagorça Romànica». A pesar de que no hayan cristalizado más allá de un período determinado, se demuestra que puede existir una vía abierta para que la Administración General del Estado lleve a cabo una acción análoga al Interreg comunitario. Para ello, resulta necesario que la plantee de forma más decidida y cooperativa en aras a su operatividad y sostenibilidad en el tiempo.

El capítulo 9 se dedica al estudio de una de las pocas estructuras formalizadas de cooperación interautonómica al más alto nivel: un parque nacional que afecta a dos o más CC. AA. En él se produce una colaboración necesaria entre la Administración General del Estado, a través del Organismo Autónomo de Parques Nacionales, y las comunidades implicadas, en este caso, dos: Madrid y Castilla y León. La investigación realizada demuestra que, a pesar de la existencia evidente de dicha estructura, la frontera interior opera con efectos muy significativos. Se observan diferencias en términos de financiación, personal, instrumentos de planificación, turismo, uso recreativo, etc. De hecho, el trabajo —que se inscribe en el marco teórico de las áreas protegidas transfronterizas a escala internacional— evidencia que los efectos de esta frontera interna son asimilables a los de una frontera externa. De este modo, el capítulo resulta plenamente coherente con muchas de las indicaciones formuladas en Paül et al. (2017) para casos como Gerês/Xurés, entre Galicia y Portugal, u Ordesa-Vignemale/Viñamala, entre Francia y España. Conviene indicar, en todo caso, que estos ejemplos internacionales de áreas protegidas transfronterizas están constituidos por dos parques distintos situados a ambos lados de la frontera, y no por uno solo, como sucede en el caso de la Sierra de Guadarrama.

Finalmente, el capítulo 10 aborda dos parques naturales contiguos situados en Catalunya y Comunitat Valenciana, además de un tercer espacio igualmente contiguo perteneciente a Aragón, que no ha alcanzado el estatus de parque natural y permanece en el marco genérico de la protección comunitaria amparada por la Red Natura 2000. En conjunto, se trata de un macizo montañoso unitario, Els Ports de Tortosa-Beseit, dividido entre tres CC. AA. Carece de una cooperación territorial transfronteriza institucionalizada, más allá de la pervivencia del dispositivo

cinagético (Reserva Nacional de Caza) promovido en plena dictadura franquista y que ha sido desmantelado en otros muchos lugares por su anacronismo con las actuales políticas conservacionistas. El ámbito analizado en este capítulo 10 se solapa en buena medida con el área abarcada en el capítulo 6. Mientras que allí la atención se centraba en la mancomunidad intermunicipal de carácter voluntario, aquí se examinan las figuras de protección de la naturaleza, que, como se demuestra, se ajustan estrictamente a los límites administrativos de cada comunidad autónoma y no dialogan entre ellas. Este capítulo 10 concluye con un conjunto de recomendaciones de futuro que van más allá del análisis y el diagnóstico de la situación actual.

3. Sistemática inicial del conjunto de resultados

El punto de partida de este último apartado de la introducción lo constituye el seminario final del proyecto, celebrado en Santiago de Compostela los días 12 y 13 de junio de 2025, que permitió contrastar en un mismo foro los principales resultados de las investigaciones desarrolladas en el seno del proyecto TRANSINTER. En dicho encuentro se presentaron las conclusiones de los análisis, con la participación de representantes de diversas administraciones públicas y de un panel de expertos internacionales que enriqueció la discusión. Los debates se organizaron en torno a dos ponencias —una centrada en las fronteras externas y otra en las internas— y desembocaron en una puesta en común sistemática. Tal como se había previsto desde el inicio del proyecto, la atención se situó en la identificación de elementos transferibles en términos de buenas prácticas (*benchmarking*); además, el impacto de la gestión de la crisis de la COVID-19, evidente en los trabajos realizados, volvió a evidenciar la urgencia de abordar estas cuestiones con mayor profundidad.

De este proceso de puesta en común surgen los dos textos valorativos que cierran el libro: el primero orientado al análisis de las fronteras externas y, el segundo, al de las internas. Ambos mantienen el foco en las fórmulas de cooperación, en coherencia con el planteamiento general del proyecto TRANSINTER. El balance sobre fronteras internas destaca especialmente la posibilidad de incorporar ciertos modelos de cooperación territorial transfronteriza promovidos por la UE al ámbito interautonómico español, recordando que el propio marco jurídico del Estado ya prevé fórmulas que apenas se han empleado. El balance sobre fronteras externas, por su parte, subraya el papel desempeñado por las AEET derivadas del Reglamento (CE) 1082/2006 y las dinámicas de planificación estratégica asociadas. Sin anticipar aquí los contenidos de esos textos finales, este último apartado introduce el análisis sistemático del conjunto de resultados obtenidos en el proyecto.

Iniciábamos estas páginas con cautelas sobre el uso del concepto *frontera* para referirnos a los límites interautonómicos. El propio empleo sostenido del término «frontera interna» en esta obra demuestra que el proyecto ha permitido fundamentar la adopción de esta denominación en sustitución de la de «límite (interautonómico)». Este constituye, por sí mismo, un logro destacado de la investigación, pues posibilita avanzar en la práctica española hacia lo que es evidente en el campo de los *Border Studies* a nivel global desde hace décadas: que las fronteras funcionan a cualquier escala (Prescott, 1965). De hecho, en el capítulo de balance de los estudios territoriales sobre fronteras internas se reconocen sistemáticamente «efectos frontera», así como obstáculos, barreras, etc. existentes en la mismas, a la vez que se busca cómo mitigarlos. Y esto sucede de igual manera que se procede habitualmente en el análisis de las fronteras externas.

Consideramos que este libro demuestra que hemos sido capaces de ir mucho más allá del estado de la cuestión existente en 2021. Se ha reforzado una línea investigadora emergente: el estudio de los límites interautonómicos en tanto que fronteras. Paralelamente, se ha avanzado notablemente en un campo más clásico y consolidado, el de las fronteras internacionales, sistematizando los aprendizajes en términos de gobernanza territorial y de fórmulas jurídicas. Esto no había sido siempre así, dado que buena parte de la investigación previa tendía a circunscribirse a la descripción de procesos y normas.

El libro cumple sus propósitos al reunir las perspectivas de un total de 22 personas autoras que colaboran en los diez capítulos. Aunque el enfoque es eminentemente territorial —al centrarse en diez áreas de estudio—, lo que es esperable con 16 especialistas procedentes de la Geografía, la presencia de otros seis con perfiles distintos configura un análisis interdisciplinar evidente: Derecho (4), Economía (1) e Historia de la arquitectura, el urbanismo y las infraestructuras (1). Así, el mundo del Derecho y, particularmente, las soluciones del Derecho Administrativo desempeñan un papel destacado. En conjunto, las estructuras cooperativas se abordan desde una perspectiva territorial, pero también política y administrativa.

La mayoría de los trabajos adoptan las entrevistas como técnica de investigación, utilizada como método central en cinco capítulos para la obtención de datos. Como ya se ha indicado, los capítulos 6 y 7 se basan en otra técnica cualitativa consolidada: los grupos focales. Ambas se sitúan en el centro del espectro de los métodos cualitativos (Winchester y Rofe, 2016). Lo relevante es que, a pesar de que estos siete capítulos se dedican formalmente a las estructuras de cooperación territorial, emergen sistemáticamente cuestiones relativas a obstáculos, barreras y asimilables. Ello sugiere que, por muchas fórmulas cooperativas que estén surgiendo, la percepción sigue siendo que las fronteras mantienen una capacidad notable

para persistir y condicionar la vida de las personas, y más a partir de 2020, con la irrupción de la COVID-19. En este sentido, una línea de trabajo futuro podría consistir precisamente en centrarse en la fuerza de dichos obstáculos o «efectos frontera» —tan presentes en estas páginas— más allá de la mera constatación de las fórmulas cooperativas existentes, que, en muchos casos, no parecen estar atajando los retos de fondo planteados.

El capítulo 3 se basa en otra técnica cualitativa habitual: la observación participante (Kendon, 2016). Resulta lógico que se adopte esta metodología para analizar un proceso estratégico territorial transfronterizo desarrollado en el seno de una AEET, dada la relevancia que estas estructuras adquieren en el proyecto. Finalmente, dos trabajos recurren fundamentalmente a análisis documentales (capítulos 1 y 8), una aproximación que también se inscribe dentro de los amplios márgenes de lo cualitativo (Roche, 2016). El primero de ellos se enmarca en el campo del Derecho y el otro adopta una perspectiva de Geografía histórica. Cabe subrayar, además, que el capítulo 9 es singular por múltiples razones, entre ellas el uso de datos cuantitativos mediante sistemas de información geográfica.

La consideración de las fronteras externas e internas de España en un mismo plano, con semejanzas y en condición de igualdad, no constituye realmente una novedad. Ha sido así históricamente. En la Figura 0.3 se muestra un ejemplo ilustrativo en el que confluyen una frontera externa —la *raia* gallego-portuguesa— y una interna —la actual entre Galicia y Castilla y León, cuyo origen es anterior a las divisiones territoriales contemporáneas—, concretamente en un punto conocido en la toponimia popular como *A Fraga dos Tres Reinos*.¹ Tal como relatamos en Trillo y Paül (2019, p. 269), Rafael Pérez Vázquez, alcalde del *concello* gallego de A Mezquita, explicaba que resulta igual de sencillo —o difícil— trabajar con el municipio de Vinhais (Portugal) que con el de Lubián (Castilla y León): «*Máis ou menos custa o mesmo cooperar con Portugal que coa comunidade veciña*», sostuvo. Es decir, sobre el terreno ya contábamos desde hace casi una década con indicios claros sobre las dificultades de la cooperación, que se sumaban a otros antecedentes señalados al inicio de este texto.

El proyecto TRANSINTER ha permitido constatar globalmente que las estructuras de cooperación territorial transfronteriza muestran, con todos sus matices,

¹ Aunque *fraga* en Galicia se haya popularizado en las últimas décadas como ‘bosque’, tomando uno de sus significados más extendidos, en la zona equivale a ‘piedra de grandes dimensiones’ (Bravo, Vázquez Freire y Fernández Rei, 2006). Dicho sea de paso, ni en ese punto ni en las fronteras que se le desprenden existe discontinuidad lingüística tradicionalmente, pues las hablas gallego-portuguesas eran vernáculos en todas direcciones. Esto es relevante de notar porque, aunque las fronteras llevan ahí establecidas siglos, un atributo que habitualmente se asocia a las mismas —diferenciación cultural, social, etc.— resulta inválido.

una presencia y un vigor mayores en las fronteras externas que en las internas, donde se encuentran aún en una fase incipiente. Además, el contexto de la COVID-19 no ha favorecido a unas ni a otras; por el contrario, ha reforzado barreras y obstáculos que inciden directamente en la vida cotidiana y en la gobernanza territorial. A la luz del conjunto de evidencias analizadas, puede concluirse que la cooperación territorial transfronteriza en España —tanto en fronteras externas como internas— se halla en un momento clave: existen ejemplos de avance significativo, pero también efectos frontera persistentes que deben ser abordados con mayor decisión. Los aprendizajes sistematizados en este libro, en diálogo con experiencias tanto interautonómicas como internacionales, ofrecen una base sólida para seguir avanzando en esta dirección.

Figura 0.3. A Fraga dos Tres Reinos



Fotografía de V. Paül (16/11/2018)

Agradecimientos

Todos los textos de este libro se han desarrollado en el seno del proyecto TRANSINTER («De la cooperación transfronteriza a la interautonómica: retos y oportunidades para la organización territorial de España»), financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, la Agencia Estatal de Investigación

(AEI/10.13039/501100011033) y FEDER «Una manera de hacer Europa» y desarrollado entre el 01/09/2022 y el 31/08/2025. El proyecto coordinado contó con dos subproyectos: por un lado, «Desafíos de los límites administrativos interautonómicos» (TRANSINTER-D), código PID2021-126922NB-C21, dirigido desde la Universitat de Barcelona; por el otro, «Aprendizajes en la frontera hispano-portuguesa» (TRANSINTER-A), código PID2021-126922NB-C22, dirigido desde la Universidade de Santiago de Compostela. A su vez, Roberto Vila-Lage, primer editor de este libro, es beneficiario de una ayuda concedida en el marco del Programa de ayudas a la etapa posdoctoral de la Xunta de Galicia (Consellería de Educación, Ciencia, Universidades e Formación Profesional).

Referencias

- BRAVO, I., VÁZQUEZ FREIRE, M. L. y FERNÁNDEZ REI, F. (2006) «A configuración do léxico a través do espazo: *fragas, freitas e lameiros*». En: Álvarez, R., Dubert García, F. y Sousa, X. (eds.), *Lingua e territorio*. Santiago de Compostela: Consello da Cultura Galega, pp. 356–385.
- FARINÓS, J., OJEDA, J. F. y TRILLO, J. M. (eds.) (2019) *España: Geografías para un Estado posmoderno*. Madrid/Barcelona: Asociación Española de Geografía/Geocrítica.
- GALINDO, R. y VADRÍ, M. T. (eds.) (2025) *Los instrumentos jurídicos de cooperación transfronteriza e interautonómica. Realidades, retos y oportunidades*. València: Tirant lo Blanch.
- GALINDO, R., SANTASUSAGNA, A. y TORT, J. (2019) «La frontera como *espacio de conflicto* y como *espacio de cooperación*: la Ribagorza como paradigma». En: Farinós, J., Ojeda, J. F. y Trillo, J. M. (eds.), *España: Geografías para un Estado posmoderno*. Madrid/Barcelona: Asociación Española de Geografía/Geocrítica, pp. 255–268.
- KINDON, S. (2016) «Empowering Approaches: Participatory Action Research». En: Hay, I. (ED.), *Qualitative Research Methods in Human Geography*. Don Mills: Oxford University Press, pp. 350–370.
- LÓPEZ TRIGAL, L. (dir.) (2015) *Diccionario de geografía aplicada y profesional. Terminología de análisis, planificación y gestión del territorio*. León: Universidad de León.
- MOLINO, S. Del (2018) *Lugares fuera de sitio. Viaje a las fronteras insólitas de España*. Barcelona: Espasa.
- PAÜL, V. (dir.) (2019) *Estratègia do Río Minho Transfronteiriço 2030 = Estratèxia do Río Miño Transfronteiriço 2030*. Pontevedra: Deputación de Pontevedra.
- PAÜL, V., CASTAÑER, M., TRILLO, J. M., MARTÍN-UCEDA, J. y VICENTE, J. (2017) «La participación española en la cooperación transfronteriza y territorial europea». En: Farinós, J. y Olcina, J. (eds.), *Geografía regional de España. Espacios y comunidades. Bases para una regionalización renovada del territorio español*. València: Tirant Humanidades, pp. 619–677.

- PRESCOTT, J. R. V. (1965) *The Geography of Frontiers and Boundaries*. London: Hutchinson.
- ROCHE, M. (2016) «Historical Research and Archival Sources». En: Hay, I. (ed.), *Qualitative Research Methods in Human Geography*. Don Mills: Oxford University Press, pp. 225–245.
- TORT, J. (1998) *Viatge a la frontera de Ponent. Itinerari geogràfic i literari per la Noguera Ribagorçana*. Lleida: Pagès.
- TORT, J. y GALINDO, R. (dirs.) (2018) *L'articulació geogràfica i jurídica dels municipis fronterers: radiografia de la cooperació en els límits autonòmics entre Catalunya, Aragó i la Comunitat Valenciana*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- TRILLO, J. M. y PAÜL, V. (2019) «¿Cooperación territorial alrededor de las fronteras interautonómicas? Algunas preguntas provocativas partiendo de la cooperación territorial europea». En: Farinós, J., Ojeda, J. F. y Trillo, J. M. (eds.), *España: Geografías para un Estado posmoderno*. Madrid/Barcelona: Asociación Española de Geografía/Geocrítica, pp. 269–285.
- TRILLO, J. M. y PAÜL, V. (2020) «RESOE». En: Wassenberg, B. y Reitel, B. (eds.), *Critical Dictionary on Borders, Cross-Border Cooperation and European Integration*. Bruxelles/Brussel: Peter Lang, pp. 688–691.
- TRILLO, J. M., PAÜL, V. y VILA-LAGE, R. (2025) «The Galicia-Northern Portugal Euroregion as a Cooperative Borderland». En: Scott, J. W. y Wilson, T. M. (eds.), *Routledge Handbook of European Borderlands*. London/New York: Routledge, pp. 150–167. <https://doi.org/10.4324/9781003302018-12>
- TRILLO, J. M., AMADO, A., y PAÜL, V. (2025) «La Eurociudad Vasca: una iniciativa pionera de cooperación interurbana transfronteriza en punto muerto». *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 71 (2), pp. 387–410. <https://doi.org/10.5565/rev/dag.1421>
- VILA-LAGE, R., OTERO-VARELA, A. y PAÜL, V. (2025) «Developing Cross-Border Spatial Planning: Establishing a Common Understanding Through a Forthcoming European Grouping of Territorial Cooperation Between Galicia and Portugal». *Land*, 14 (3). <https://doi.org/10.3390/land14030542>
- WINCHESTER, H. P. M. y ROFE, M. W. (2016) «Qualitative Research and Its Place in Human Geography». En: Hay, I. (ed.), *Qualitative Research Methods in Human Geography*. Don Mills: Oxford University Press, pp. 3–27.

Referencias legales

- «REGLAMENTO (CE) n° 1059/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por el que se establece una nomenclatura común de unidades territoriales estadísticas (NUTS)». *Diario Oficial de la Unión Europea*, 21/06/2003 (L 154), pp. 1–41. <http://data.europa.eu/eli/reg/2003/1059/oj>

«REGLAMENTO (CE) n° 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT)». *Diario Oficial de la Unión Europea*, 31/07/2006 (L 210), pp. 19–24. <http://data.europa.eu/eli/reg/2006/1082/oj>

I. FRONTERAS EXTERNAS
I. FRONTERES EXTERNES
I. FRONTEIRAS EXTERNAS

1. EUROACE: ¿LA COMUNIDAD DE TRABAJO COMO FÓRMULA PERDURABLE DE COOPERACIÓN EURORREGIONAL?

FLOR ARIAS APARICIO

Universidad de Extremadura

florarias@unex.gal

Resumen

La creación de entidades con o sin personalidad jurídica constituye un instrumento típico para canalizar la cooperación entre entidades territoriales colindantes a una frontera común. La constitución de la Comunidad de Trabajo EUROACE, agrupación que reúne a las regiones de Extremadura, Alentejo y Centro, representa la consolidación de un ejemplo de colaboración transfronteriza, que se mantiene quince años después de su creación. Este trabajo tiene por objeto examinar las normas de organización y funcionamiento de esta comunidad de trabajo como instrumento que en la actualidad articula la cooperación entre las tres regiones. Este examen permite concluir que, desde su constitución, la comunidad de trabajo ha asumido la función de asentar y consolidar la cooperación en la EUROACE, erigiéndose en el organismo que organiza, integra y coordina todas las dinámicas cooperativas en la eurorregión, y representando su identidad.

Abstract

The creation of entities with or without legal personality constitutes a well-established instrument for structuring cooperation between territorial authorities sharing a common border. The establishment of the EUROACE Working Community, which brings together the regions of Extremadura, Alentejo and Centro, represents the consolidation of a cross-border cooperation framework that has remained in place fifteen years after its creation. This chapter examines the organisational and operational rules of this working community as the instrument that currently structures cooperation among the three regions. The analysis demonstrates that, since its establishment, the working community has assumed a central role in consolidating and stabilising cooperation within EUROACE, becoming the body responsible for organising, integrating and coordinating all cooperative dynamics within the euroregion, while also representing its collective identity.

1. Introducción

Las buenas relaciones de vecindad entre las regiones de Alentejo, Centro y Extremadura, regiones colindantes que comparten 432 km de la frontera común hispano-lusa, se han visto fortalecidas en el año 2023 mediante la firma de un nuevo convenio de cooperación transfronteriza entre estas entidades territoriales. Un convenio que viene a confirmar la existencia de una articulación institucional estable, a consolidar la colaboración entre estos territorios y a reforzar la dinámica de las relaciones existentes a uno y otro lado de la línea de demarcación que separa las poblaciones luso-españolas. En efecto, la firma de este nuevo instrumento de colaboración sustituye al hasta entonces vigente, el convenio firmado en el año 2009, actualizando de esta forma los compromisos, los objetivos y los propósitos asumidos por la Eurorregión Alentejo, Centro y Extremadura (EUROACE). La creación en el año 2010 de la Comunidad de Trabajo EUROACE (cuyo convenio constitutivo se publicó como Resolución de 2 de febrero de 2010 en el *Boletín Oficial del Estado*) representa la normalización de las relaciones transfronterizas en este tramo de la raya a través de una fórmula coherente con las normas pactadas bilateralmente entre España y Portugal. Su puesta en funcionamiento supone la conformación institucional de una estructura organizativa que sirve de plataforma para que entidades públicas y privadas de las tres regiones desarrollen propuestas de cohesión (económica, social, cultural, etc.) y cooperación territorial transfronteriza en el marco de los programas operativos financiados por la Unión Europea (UE). Quince años después, las experiencias prácticas cooperativas en el ámbito territorial de la EUROACE muestran un crecimiento continuado y progresivo auspiciado por la financiación europea.

El interés de Extremadura por Portugal toma carta de naturaleza con el acceso a la autonomía. Ya el Estatuto de 1983 fijaba como uno de los objetivos básicos de las instituciones de la comunidad autónoma «impulsar el estrechamiento de los vínculos humanos, culturales y económicos con la nación vecina de Portugal» (art. 6, Ley Orgánica 1/1983). La incorporación de ambos países a las Comunidades Europeas y la entrada en funcionamiento del mercado único contribuyen decididamente a una mayor aproximación de los dos Estados ibéricos (Calderón, 2017; Medina, 2021). Son en estos primeros años de la década de los noventa del siglo pasado cuando se producen las manifestaciones iniciales de concertación entre las autoridades regionales extremeñas y portuguesas. La Junta de Extremadura y las Comisiones de Coordinación y Desarrollo Regional de la Región de Alentejo y Región Centro suscribían dos protocolos que posibilitaron la generación de estructuras de trabajo para dar soporte a la cooperación entre las entidades subestatales

a ambos lados de la Raya: el Protocolo de Cooperación con la Comisión de Coordinación de la Región de Alentejo, celebrado en Ponte de Ajuda el 17 de enero de 1992; y, el Protocolo de Cooperación con la Comisión de Coordinación de la Región Centro, celebrado en Alcántara, el 27 de mayo de 1994. La identificación de actividades prioritarias para el desarrollo socioeconómico de las tres regiones, mediante la constitución de comunidades de trabajo, permitió el impulso de una cooperación favorecida por la financiación procedente de los programas comunitarios europeos de desarrollo regional, circunstancia que propició una colaboración conjunta de las dos estructuras entre las tres regiones, superando de esta forma su funcionamiento independiente y paralelo con el que surgen.

Las comunidades de trabajo han sido la institución más significativa en el ámbito de la cooperación transfronteriza luso-hispana, a diferencia de otras fronteras europeas donde las eurorregiones se han vehiculado mediante fórmulas jurídicas más contundentes (Ponte, 2001; Perkmann, 2007). Del mismo modo que los gabinetes de iniciativas transfronterizas (GIT), han sido grandes dinamizadores y catalizadores de este tipo de cooperación estimulando todo tipo de relaciones a ambos lados de una frontera común (Calderón, 2014). En efecto, en esta fase inicial, una labor de gran relevancia para el desarrollo de la actividad cooperativa en esta zona de la raya será la realizada por los tres GIT que operan en la misma, con sede en Mérida, Évora y Coímbra, en la medida que van a asumir como misión fundamental tanto el estímulo y la promoción de la cooperación transfronteriza como, sobre todo, la difusión, el acercamiento, la coordinación y la prestación de soporte a los diferentes actores que participan en ella (Corrales, 2006).

La evolución del instrumento elegido para cooperar a través de la frontera luso-extremeña ha mantenido el modelo organizativo basado en la comunidad de trabajo (Arias, 2023; Rodríguez Barrigón, 2020). De esta suerte, la creación de la EUROACE supone la fusión en una de las dos existentes hasta la fecha. El marco legal se lo proporciona el Tratado entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre cooperación transfronteriza entre entidades e instancias territoriales, hecho en Valencia el 3 de octubre de 2002, conocido como «Tratado de Valencia». El contexto que la propicia no es otro que el proceso de integración europea y, en particular, la política comunitaria de cohesión económica, social y territorial, así como la financiación comunitaria de proyectos transfronterizos desde las que se ponen a disposición de las entidades territoriales infraestatales instrumentos que favorecen y facilitan la cooperación territorial (Herrero de la Fuente, 2007; Arias, 2024).

Esta importancia de la cooperación transfronteriza para la región se refuerza, además, en el nuevo Estatuto de Autonomía extremeño, modificado en 2011, en el que se incrementan las previsiones respecto de las relaciones de la comunidad

autónoma con el país vecino. En esta línea, el artículo 71, rubricado «Cooperación con Portugal», recoge una lista abierta de procedimientos tendentes a desarrollar y fomentar la cooperación de la región extremeña con las instituciones y la sociedad portuguesas en todos los ámbitos de interés común.

Artículo 7. Principios rectores de los poderes públicos extremeños. Los poderes públicos regionales: [...]

19. Impulsarán todo tipo de relaciones con Portugal, tanto de las instituciones como de la sociedad extremeñas, bajo los principios de lealtad, respeto por la respectiva identidad, mutuo beneficio y solidaridad. Asimismo, fomentarán las relaciones de cualquier naturaleza con los pueblos e instituciones de la comunidad iberoamericana de naciones. [...]

Artículo 9. Competencias exclusivas.

1. La Comunidad Autónoma de Extremadura tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: [...]

6. Cooperación transfronteriza e internacional para el desarrollo, en coordinación con el Estado. [...]

Artículo 71. Cooperación con Portugal.

En el marco de sus competencias y con respeto de las que corresponden al Estado, la Comunidad Autónoma desarrollará y fomentará la cooperación con las instituciones y la sociedad portuguesas en todos los ámbitos de interés común de acuerdo con los siguientes procedimientos, entre otros:

a) La creación de un órgano específico de la Comunidad Autónoma encargado de las relaciones con Portugal y sus entidades territoriales.

b) La participación en las entidades, foros o instituciones españolas o mixtas en las que se formulen o desarrollen políticas relativas a las competencias regionales.

c) La planificación, negociación y ejecución de acciones y programas compartidos con entidades portuguesas, cualquiera que sea el origen de la financiación.

d) La planificación, negociación y ejecución de su propia política de cooperación transfronteriza.

e) La creación de organismos y servicios mixtos de interés común de cualquier naturaleza.

f) La difusión y promoción del portugués y de la cultura portuguesa en Extremadura, bajo el principio de reciprocidad.

g) La celebración de acuerdos con instituciones y entidades territoriales portuguesas, en el marco de las leyes y tratados aplicables.

h) La participación en las reuniones gubernamentales hispano-portuguesas de carácter periódico que puedan afectar a la región, en el marco de los acuerdos bilaterales correspondientes.

i) El fomento de unas relaciones económicas, comerciales y empresariales equilibradas y mutuamente beneficiosas. (Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura).

El propósito principal de este trabajo se dirige a examinar la organización y el funcionamiento de la Comunidad de Trabajo EUROACE, agrupación en la que se entablan, en la actualidad, las relaciones de cooperación entre las entidades territoriales colindantes que conforman esta eurorregión. El foco de atención se centra en la comunidad de trabajo, revisando su configuración y evolución, así como sus características organizativas y funcionales. El estudio de este instrumento, mediante el que se articula la colaboración entre las regiones de Alentejo, Centro y Extremadura, permitirá: por un lado, conocer cómo se producen las relaciones de cooperación que se desarrollan entre la comunidad extremeña con las dos regiones adyacentes portuguesas; por el otro, explicar la permanencia de la comunidad de trabajo como estructura en la que se enmarcan las actividades cooperativas en esta zona rayana.

1.1. Área de estudio

La eurorregión EUROACE, ubicada en la zona centro-occidental de la Península Ibérica, abarca las regiones portuguesas de Alentejo y Centro y la región española de Extremadura (Figura 1.1). Las dos regiones portuguesas y la región española comparten una frontera de 437 km, un 33,62% de los 1.300 km por los que se extiende la frontera continental entre España y Portugal.

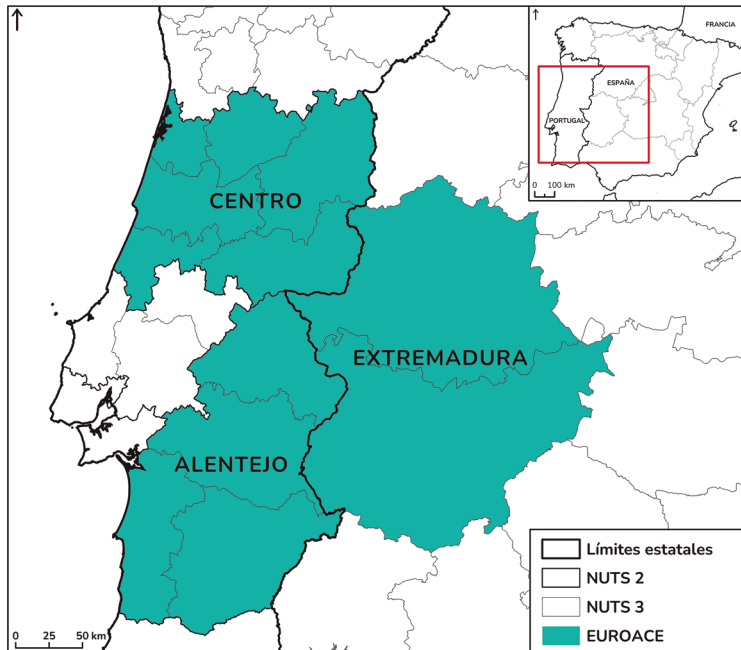
El ámbito territorial de la EUROACE abarca una superficie de 97.163 km² y cuenta con 3.983.822 hab., lo que se traduce en una densidad de población de 38,55 hab./km². En cuanto a la distribución de la población en la eurorregión, la mayor parte se localiza en zonas rurales, que concentran aproximadamente dos tercios de los habitantes, circunstancia que dificulta la prestación de servicios básicos en la EUROACE, así como el desarrollo de actividades necesarias para la vida cotidiana de las comunidades locales. Las bajas tasas de natalidad y mortalidad, así como un importante envejecimiento de la población y una esperanza media de vida de 81,9 años, representan algunos de los principales retos a los que se enfrenta la EUROACE.

La eurorregión está formada por 510 municipios (47 en el Alentejo, 100 en la Región Centro y 388 en Extremadura), que conforman una amplia red de medianas y pequeñas ciudades, un factor que puede ser clave para el desarrollo del territorio y la prestación de servicios. Entre las tres regiones suman más de 55 municipios con una población superior a 20.000 habitantes, de los cuales 16 superan los

50.000 habitantes. En relación con la dimensión de los núcleos de población, destacan como ciudades grandes Badajoz (152.984 habitantes) y Coímbra (150.796 habitantes), mientras que en Alentejo la ciudad más poblada es Évora (53.568 habitantes).

En términos de actividad económica, la EUROACE tuvo un PIB de casi 74.084 millones de euros en 2019 (el 0,5% del PIB de la UE y el 5% del de la Península Ibérica). La Región Centro produce en torno al 54,0% de la riqueza de la Eurorregión, mientras que Extremadura aporta el 27,9% y el Alentejo el 18,1%. Estos datos en relación con la población hacen que la EUROACE se mantenga como un área de las «menos desarrolladas» —denominación de la taxonomía vigente de FEDER desde 2014— de Europa de acuerdo con los criterios de clasificación de la política de cohesión para el periodo 2017-2021. En concreto, el PIB per cápita (PIBpc) de la eurorregión es el 70% de la media europea, situándose, además, por debajo de las medias nacionales de Portugal y España.

Figura 1.1. Mapa de la eurorregión EUROACE



Fuente: Elaboración de R. Vila-Lage a partir de <https://www.ign.es> y <https://snig.dgterritorio.gov.pt>

Por sectores de actividad, el terciario es predominante, con especial importancia del comercio y la administración pública. Le siguen la industria y la construcción, y un sector primario relevante por su contribución al VAB total y por el número de empresas. Son sectores estratégicos, de acuerdo con los instrumentos estratégicos vigentes, las energías limpias, el turismo, las TIC, la industria agroalimentaria y la salud.

El territorio y los recursos naturales y paisajísticos representan uno de los activos económicos y patrimoniales más importantes del territorio fronterizo conformado por las tres regiones. De las cinco cuencas hidrográficas que comparten España y Portugal, dos transcurren por la EUROACE: la demarcación hidrográfica del Tago y la del Guadiana. En la eurorregión se localizan algo más de 90 espacios naturales protegidos entre los que destaca el Parque Internacional del Tajo/Tejo, que comprende los territorios correspondientes al Parque Natural do Tejo Internacional, en territorio luso, y al Parque Natural del Tajo Internacional, en la comunidad extremeña. La Red Natura 2020 incluye 113 espacios declarados como Lugares de Importancia Comunitaria (LIC) y 87 Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA), ligadas a espacios de sierra, llanos, campiñas, embalses y zonas húmedas.

2. Consideraciones metodológicas

La cooperación transfronteriza en Europa, su devenir en los últimos cincuenta años, se caracteriza tanto por la pluralidad de instrumentos para hacerla efectiva como por la complementariedad de los mismos. El impulso de unas bases normativas generales para la cooperación transfronteriza se debe al Consejo de Europa en cuyo seno se adopta el Convenio-Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales, hecho en Madrid el 21 de mayo de 1980, que se publicó en el *Boletín Oficial del Estado* en 1990. Este acuerdo internacional proporciona un marco jurídico a nivel europeo para el desarrollo de la cooperación entre entidades subnacionales limítrofes o fronterizas. A la intensificación de la cooperación a lo largo de todas las fronteras han contribuido tanto el apoyo político como financiero de la UE, mediante la creación de políticas y fondos dirigidos a superar los efectos negativos asociados a las zonas fronterizas. Ambas organizaciones internacionales ofrecen el marco jurídico de la cooperación institucionalizada o formal, en la medida que constituyen ordenamientos normativos específicos que concretan la colaboración entre los diversos agentes de distintos niveles (internacional, nacional y regional) (Taillefait, 2020; Arias, 2024).

La naturaleza y el alcance de la cooperación transfronteriza vienen determinados por diferentes condicionantes y factores que están conectados con los distintos niveles desde los que se actúa (esto es, los actores que promueven o están

interesados en cooperar) y la forma en que se canaliza esa cooperación (esto es, los instrumentos y el marco jurídico que regula las relaciones de cooperación). Teniendo en cuenta la manera de hacer efectiva la cooperación transfronteriza, se distingue entre cooperación formal y cooperación informal (Embid y Fernández, 2008). Mientras que la «formal» es aquella que se concreta en la conclusión de instrumentos de cooperación o en la creación de organismos de cooperación dotados o no de personalidad jurídica, la «informal» no conlleva la conclusión de instrumentos de cooperación y está basada en la celebración de reuniones, realización de consultas, intercambios de información, etc.

En cuanto a los mecanismos para canalizar adecuadamente las relaciones de cooperación entre las entidades territoriales de ambos lados de la frontera, la multiplicidad de instrumentos existentes se caracteriza por la nota de la complementariedad (Levrat, 2005; Medina, 2017). Atendiendo a su naturaleza jurídica, se distingue entre órganos con personalidad jurídica (se trata de figuras jurídicas propias del derecho interno del Estado de acuerdo con el cual se crean: consorcios, agrupaciones de interés público de cooperación transfronteriza, sociedad de economía mixta local, agrupación europea de cooperación transfronteriza —AECT—); y órganos comunes sin personalidad jurídica (comunidades de trabajo, grupos de trabajo, gabinetes de iniciativas transfronterizas, comisiones técnicas específicas). La creación de estructuras estables en la que confluyen las entidades territoriales como medio para la canalización de las actuaciones cooperativas representa otra vía para la colaboración, que frecuentemente se asocia a las anteriores. Los eurodistritos, las eurociudades, las eurorregiones o las macrorregiones son las instituciones que protagonizan la cooperación en las fronteras europeas (Medeiros, 2004; Perkmann, 2007).

Los desafíos a los que se enfrentan las regiones fronterizas provienen, en su mayoría, de los obstáculos que representan las legislaciones nacionales divergentes en ambos lados de la frontera, los procesos administrativos incompatibles o la falta de planificación territorial común (Comisión Europea, 2017). En este sentido, desde la perspectiva de las Ciencias Jurídicas, el estudio de las relaciones de cooperación a través de las fronteras comprende, ineludiblemente, el de los diversos instrumentos jurídicos utilizados por los actores interesados en emprender este tipo de colaboración. El examen de estos distintos mecanismos muestra una tendencia hacia la configuración de instrumentos que faciliten la cooperación transfronteriza a partir de la flexibilización de la regulación normativa. Con esta finalidad se crean en el derecho comunitario europeo las AECT, organismos heterogéneos en cuanto a su composición destinadas a reforzar la cohesión económica y social y superar las dificultades con las que tropieza la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional (Embid y Fernández, 2008; Sanz Rubiales, 2008).

En este contexto, este trabajo aborda el estudio de la Comunidad de Trabajo EUROACE como estructura que canaliza la cooperación en la raya luso-extremeña a partir del análisis del instrumento que la crea y que ordena su organización y funcionamiento. Junto al estudio de este acuerdo normativo, se analizan, asimismo, las dos estrategias aprobadas por los órganos directivos de la EUROACE (Junta de Extremadura y Comisiones de Coordinación y Desarrollo de Alentejo y Centro) en la medida que guían y marcan la agenda de actividades y la ruta de las actuaciones cooperativas para los próximos años de la eurorregión: la Estrategia EUROACE 2020 (Albergaria, Castro y Silva, 2010) y la Estrategia EUROACE 2030 (Dirección General de Acción Exterior [de la] Junta de Extremadura, Comisión de Coordinación y Desarrollo de la Región de Alentejo y Comisión de Coordinación y Desarrollo de la Región Centro, 2022). Ambos documentos proporcionan información sobre las prioridades, los objetivos estratégicos y las diferentes líneas de actuación y medidas a ejecutar, integrando iniciativas compartidas por las instituciones públicas, los agentes privados y el tercer sector. En particular, la Estrategia EUROACE 2030 recoge la valoración que las entidades clave del territorio EUROACE han expresado sobre la evolución de la cooperación transfronteriza en el periodo de implementación de la Estrategia 2020 a través de las diversas técnicas de recopilación de información implementadas (entrevistas, encuesta y mesas de trabajo).

3. La creación y funcionamiento de la Eurorregión Alentejo-Centro-Extremadura

El 18 de febrero de 2010 se crea la Eurorregión Alentejo-Centro-Extremadura (EUROACE), la primera eurorregión tripartita en la raya hispano-portuguesa, como una estructura de cooperación que agrupa a las entidades regionales y locales que integran las tres regiones. La EUROACE se configura como una comunidad de trabajo, sin personalidad jurídica propia, esto es, sin aptitud para ser titular de derechos y obligaciones, sin competencias propias y sin capacidad de obligarse ni de obligar a terceros. No constituye, por tanto, una administración autónoma e independiente, sino que necesita de la acción de las entidades territoriales que la conforman, que actúan bajo sus propias competencias y sometidas al derecho interno correspondiente. Este tipo de asociaciones de base territorial, sin personalidad jurídica propia, que surgen bajo la cobertura del Tratado de Valencia de 2002, tiene por objetivo principal desarrollar proyectos dirigidos a la cohesión económica, social y cultural y a la cooperación territorial, pero también canalizar y gestionar los fondos procedentes de la UE destinados a la potenciación de las zonas fronterizas (Medeiros, 2014; Arias, 2023).

Los tres objetivos declarados con los que nace y marcan el quehacer de la EUROACE proponen una cooperación integral que abarca, de acuerdo con el primer convenio firmado en 2009 (publicado en el *Boletín Oficial del Estado* como Resolución de 2 de febrero de 2010): fomentar la cooperación entre las tres regiones; promover la cooperación entre agentes económicos del espacio territorial transfronterizo; y mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos de las tres regiones. A tales propósitos, el ámbito de actuación de la Comunidad de Trabajo tiene una dimensión multisectorial, quedando identificadas las áreas temáticas prioritarias de cooperación que comprenden los siguientes bloques: la agricultura, los recursos naturales y el medio ambiente; la protección civil, el desarrollo local y rural y la ordenación del territorio; la competitividad regional, innovación y el desarrollo tecnológico; la energía, el transporte y las comunicaciones; el patrimonio, la cultura y el turismo; la educación, la formación y el empleo; la juventud y el deporte; y la sanidad y los servicios sociales.

Estas temáticas prioritarias enmarcan las finalidades que se propone la EUROACE como actividades cooperativas orientadas a crear y reforzar la cooperación transfronteriza en asuntos de interés común. Se trata, fundamentalmente, de actuaciones relacionadas con el intercambio de informaciones, la coordinación de iniciativas para solucionar problemas comunes, la elaboración de estrategias transfronterizas de desarrollo territorial, la promoción del acercamiento entre los agentes de las tres regiones para crear sinergias, la optimización de los recursos y el uso compartido de infraestructuras, equipamientos y servicios o, en fin, la preparación de proyectos y propuestas que se puedan beneficiar de financiación pública o privada de carácter nacional, europeo o internacional.

Los órganos que conforman la estructura orgánica de la EUROACE son: el Presidente, los Vicepresidentes, el Consejo Plenario, el Consejo Ejecutivo, el Secretariado y las Comisiones Sectoriales. En cuanto a su funcionamiento, el cargo de Presidente de la EUROACE, quien ostenta la representación y la dirección de la misma, se ejerce por periodos de dos años, alternándose la Presidencia, sucesivamente, con cada uno de los Presidentes de la Junta de Extremadura y las Comisiones de Coordinación y Desarrollo Regional de Alentejo y de Centro. Los dos representantes regionales a quienes no corresponda la Presidencia en el período bianual ejercen las funciones de Vicepresidencias.

El Consejo Plenario es el órgano donde están representadas las entidades e instancias territoriales españolas y portuguesas que integran la EUROACE. Se reúne al menos una vez al año y tiene la importante función de analizar las propuestas de las Comisiones Sectoriales y aprobar el programa de actividades de la EUROACE. Son, efectivamente, estas Comisiones Sectoriales, compuestas de un reducido

grupo de personas representantes de las tres regiones, las responsables de: en primer lugar, realizar el análisis, estudio y discusión de los asuntos relativos a su área temática; asimismo, formular propuestas de acciones, actividades y actuaciones conjuntas; y, en última instancia, proceder a su realización efectiva una vez que son aprobadas. El convenio de constitución establece un total de doce comisiones que aglutinan todas las áreas temáticas identificadas como estratégicas.

El encargado de efectuar el seguimiento, evaluación y control de este programa es el Consejo Ejecutivo, quien debe llevar a cabo las tareas de ejecución necesarias para ello. Este órgano, que se reúne al menos dos veces al año, es el responsable de asegurar la continuidad, con carácter general y permanente, de los trabajos de las actividades de la EUROACE mediante la coordinación.

Por último, el Secretario es el órgano administrativo de la EUROACE, a cuyo frente se encuentra el Coordinador General de la entidad o instancia territorial que ejerza la Presidencia, y está constituido por la antena del Gabinete de Iniciativas Transfronterizas (GIT) de dicha entidad o instancia territorial. De esta forma se institucionaliza la labor que venía desempeñado el GIT desde su creación, quedando ahora insertos en el organigrama de la EUROACE. Las tres funciones que acomete este órgano se centran en: asegurar el funcionamiento administrativo de la EUROACE, apoyar a los órganos de la EUROACE en el ejercicio de sus funciones y ejercer las funciones que le sean atribuidas por la Presidencia, por el Consejo Plenario y por el Consejo Ejecutivo de la EUROACE. Pero, además de estas tres funciones convencionalmente determinadas, los GIT colaboran en la realización de jornadas, seminarios, publicaciones, tareas de difusión y cualquier proyecto o actividad que redunde al fin de la cooperación entre los territorios (Calderón, 2017; Campesino, 2017).

La adopción de decisiones de la EUROACE se limita a cuestiones relacionadas con su organización y su funcionamiento, así como a las funciones de concertación sobre las materias objeto de la actividad de este organismo, siendo responsabilidad de cada entidad e instancia territorial su respectiva ejecución de acuerdo con el respectivo derecho interno. Estas decisiones, tomadas por consenso y paridad, requieren de la acción concreta de las instancias y entidades territoriales que la componen en el ámbito de sus competencias para poder ejecutar el programa de actividades. Y es que, como ya hemos avanzado, la EUROACE no tiene ni competencias ejecutivas propias ni personalidad jurídica, por lo que sus órganos no puedan adoptar decisiones que supongan el ejercicio de poderes administrativos ni de contenido obligatorio para terceros.

En cuanto al sistema de financiación, se dispone que cada entidad territorial firmante del acuerdo de cooperación asume los gastos inherentes a su participación en reuniones, actividades y programas de la EUROACE, realizando su propia

imputación de gasto conforme a sus presupuestos internos. Las actividades de la Eurorregión tienen, no obstante, como principal fuente de financiación los fondos europeos FEDER a través de los programas de cooperación transfronteriza España–Portugal (Interreg A, POCTEP). Estos fondos han supuesto en el período 2013–2020 la financiación del 75% de los proyectos en ejecución, mientras que el 25% restante proviene de las aportaciones de las tres regiones (Chano, 2020).

La elaboración de la Estrategia EUROACE 2020 en el año 2010 surge como un plan de acción orientado fundamentalmente a fomentar y coordinar la participación de las administraciones y de los ciudadanos en las iniciativas de cooperación transfronteriza. La estrategia, elaborada con la participación de las universidades de Extremadura, Évora y Coimbra, así como con los agentes económicos y sociales y los GIT, traza las grandes líneas orientadoras para la cooperación entre las tres regiones en los próximos años, «creando las condiciones para la ejecución de proyectos conjuntos que progresivamente refuercen la cohesión de esta Eurorregión» (Albergaria, Castro y Silva, 2010, p. 3). La estrategia define cuatro ejes prioritarios, con sus correspondientes acciones estratégicas, que priman el territorio como principal rasgo distintivo (preservación, sostenibilidad, movilidad), la competitividad (economía innovadora, integridad en los mercados internacionales), la ciudadanía (más cualificación y más derechos) y la cooperación (más EUROACE, más colaboración entre agentes y colectividades sociales) (Campesino, 2017).

La evolución de la cooperación transfronteriza en los años 2010 ha sido valorada en el documento estratégico posterior, la Estrategia EUROACE 2030, como adecuada, en relación con los objetivos estratégicos marcados, constatándose que el trabajo realizado durante estos años ha servido para impulsar el desarrollo del territorio fronterizo (Dirección General de Acción Exterior [de la] Junta de Extremadura, Comisión de Coordinación y Desarrollo de la Región de Alentejo y Comisión de Coordinación y Desarrollo de la Región Centro, 2022). En ese sentido, se valoran positivamente los avances en infraestructuras y equipamientos de los territorios de la eurorregión y el refuerzo de los vínculos institucionales, empresariales e interpersonales a ambos lados de la raya que ha favorecido el programa Interreg POCTEP (Medeiros, 2014). En concreto, teniendo en cuenta los ámbitos de actuación de la EUROACE en el período 2014–2020, las entidades encuestadas consideran que:

- La investigación y desarrollo tecnológico y la cultura y patrimonio son los ámbitos que más han mejorado a lo largo de ese periodo. La cooperación en materia de ciencia y tecnología es la que mejor evolución ha tenido, lo cual ha permitido generar redes científicas y tecnológicas entre centros de investigación, universidades, centros empresariales, etc.

- Ha existido una elevada cooperación en temas de protección civil y medio ambiente (lucha contra incendios, catástrofes naturales).
- Ha mejorado la promoción y comercialización de los recursos y productos turísticos naturales, patrimoniales o culturales, así como la interpretación y puesta en valor de los mismos.
- Las infraestructuras y conectividad, ámbito clave para el territorio y con grandes deficiencias, no han experimentado grandes cambios sobre todo en la red ferroviaria.
- El mercado laboral y la cohesión social y la calidad de vida han permanecido igual, incluso se considera que ha empeorado en el caso del mercado laboral.

4. La consolidación de la Comunidad de Trabajo como modelo de cooperación en la EUROACE

El 10 de noviembre de 2022 los presidentes de la Junta de Extremadura y las Comisiones de Coordinación y Desarrollo Regional de Alentejo y Centro se reunían en la localidad portugués de Proença-a-Nova para reforzar su compromiso de colaboración. Las tres partes acordaban firmar un nuevo convenio, que viene a sustituir al suscrito en 2009 (publicado en el *Boletín Oficial del Estado* en 2010 como Resolución de 2 de febrero de 2010), confirmando de esta forma la importancia de «asegurar una articulación institucional estable», así como de «consolidar y reforzar la dinámica de relaciones transfronterizas», a la vista de las experiencias desarrolladas y de las diversas dinámicas cooperativas entre estas entidades territoriales limítrofes de los últimos tres lustros (según consta en la Resolución de 24 de febrero de 2023). En esta línea, los motivos que llevan a las tres regiones a renovar su compromiso de cooperación se centran, fundamentalmente, en la necesidad de actualizar la Comunidad de Trabajo a nuevos desafíos, en la medida en que se han hecho presente nuevos problemas comunes que requieren de soluciones conjuntas. Entre estos retos, se mencionan expresamente en los considerando del acuerdo y se relacionan como ámbitos concretos en los que centrar la cooperación: el cambio climático, las enfermedades, los incendios, la desertificación, la pérdida de diversidad o la despoblación del territorio.

La Comunidad de Trabajo de la EUROACE perfila, en este renovado acuerdo, sus objetivos en acciones propias y específicas de impulso, promoción y fomento de la actividad cooperativa concretadas, a su vez, en determinados ámbitos de cooperación que quedan expresamente definidos en la mentada Resolución de 24 de febrero de 2023 (art. 3 del Convenio):

- Promover el conocimiento e iniciativas de acercamiento entre las poblaciones de las tres regiones y constituir cauces y mecanismos estables para ello.
- Concebir estrategias transfronterizas de desarrollo territorial, coordinar su aplicación y asegurar su seguimiento.
- Ordenar y asegurar la coherencia de las diferentes dinámicas de cooperación en la frontera entre las tres regiones.
- Impulsar y coordinar iniciativas y propuestas de acción para la cooperación e intercambio entre las tres entidades firmantes.
- Promover el diálogo y la cooperación entre entidades públicas y privadas de las tres regiones, para de este modo contribuir a la integración económica y social, a la generación de ventajas competitivas en común, así como al desarrollo de los respectivos territorios fronterizos.
- Fomentar el desarrollo sostenible basado en una economía verde y circular, que promueva el medio ambiente, preserve y fomente la biodiversidad y los bosques, el buen estado de conservación de las especies y el buen funcionamiento de los ecosistemas, promoviendo el combate a la desertificación y al cambio climático, la transición a las energías renovables y el aumento de la eficiencia energética, en el ámbito del Pacto Verde Europeo.
- Impulsar activamente la equidad territorial y la cohesión social, luchando contra la despoblación del territorio.
- Reforzar la competitividad internacional de la EUROACE contribuyendo a su posicionamiento a nivel europeo e internacional.
- Impulsar proyectos, planes y propuestas que puedan beneficiarse de financiación pública o privada de carácter nacional y europeo, especialmente a través de los programas de cooperación transfronteriza o territorial.
- Ejecutar las tareas previstas para las Comunidades de Trabajo en el marco de los instrumentos aceptados por los Estados español y portugués.

La ejecución de estos objetivos se concreta en siete ámbitos específicos de actividades cooperativas relacionadas con materias y áreas de especial interés para las tres regiones tales como el medio ambiente y el desarrollo sostenible (transición ecológica), los desafíos demográficos (despoblación, envejecimiento, retorno de talento) o el crecimiento económico. De esta forma, frente a la simple enumeración de las áreas temáticas prioritarias que se recogen en el Convenio de 2009, el de 2022 identifica y define con mayor precisión los ámbitos de cooperación (art. 4 del Convenio de 2022, Resolución de 24 de febrero de 2023):

- Economía del conocimiento para la consecución de un crecimiento inteligente a través de la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación en todos los sectores, fomentando la conversión digital y la inteligencia artificial.
- Cooperación e integración económica, fortaleciendo la competitividad empresarial y el espíritu emprendedor.
- Promoción e impulso de la participación ciudadana en las actividades realizadas en el área de cooperación, así como su plena integración social mediante un crecimiento inclusivo que fomente la formación, la movilidad laboral y la mejora de la empleabilidad, y proteja su bienestar y salud.
- Desarrollo sostenible, que proteja y fomente el medio ambiente, la conservación de la naturaleza, de la biodiversidad y de los bosques, así como la lucha contra el cambio climático y la mitigación de los efectos de la desertificación, promoviendo la neutralidad de la degradación de las tierras, así como la preservación del patrimonio cultural y natural, la transición a las energías renovables y el aumento de la eficiencia energética y las infraestructuras verdes de conectividad ecológica en el marco del Pacto Verde Europeo.
- Conectividad, accesibilidad y movilidad en el espacio de cooperación y ordenación del territorio.
- Cooperación y trabajo conjunto para abordar los desafíos demográficos.
- Apoyo a la implementación estratégica de los Objetivos para el Desarrollo Sostenible (ODS), garantizando el respeto por la naturaleza y por los derechos humanos en los términos recogidos por la Agenda de las Naciones Unidas.

La estructura organizativa experimenta también cambios, menores, dirigidos a precisar las funciones de los órganos que conforman la Comunidad de Trabajo. Se mantienen, así, como órganos la Presidencia y las Vicepresidencias, el Consejo Plenario, las Comisiones Sectoriales, a las que se añaden los Grupos de Trabajo, el Secretario y se crea el Comité de Coordinación (que viene a sustituir y asumir las funciones del Consejo Ejecutivo). Este nuevo órgano, responsable de coordinar de manera general los trabajos de la Comunidad de Trabajo y de elaborar y controlar los planes de actividades de la EUROACE, se diferencia de aquel que sustituye respecto a su composición. En efecto, el Comité de Coordinación está compuesto por tres coordinadores generales designados por cada una de las instancias y entidades

territoriales de la EUROACE, dejando de ser miembros del mismo el Presidente y los Vicepresidentes de la Comunidad de Trabajo.

En el capítulo relativo al régimen de financiación, se recuerda que la Comunidad de Trabajo de la EUROACE no tiene autonomía presupuestaria, por lo que su financiación se hará con cargo a los presupuestos anuales ordinarios de los firmantes y respetando la legislación vigente en cada uno de ellos. Cada una de las entidades e instancias territoriales que suscriben el presente convenio asumirá los gastos inherentes a su participación en reuniones, actividades y programas de la EUROACE, y compete a cada una de ellas, internamente, establecer las respectivas imputaciones. Añade el nuevo convenio que, cuando se trate de proyectos y acciones que exijan financiación específica, será utilizada, en la medida de lo posible, la financiación comunitaria prevista en los diferentes programas europeos de cooperación transfronteriza vigentes en el momento u otros con objetivos análogos.

El aspecto más novedoso acordado es, sin duda, la previsión de constituir una AECT. El artículo 15 del Convenio recoge la posibilidad de que las tres regiones firmantes adopten para la Comunidad de Trabajo de la EUROACE la forma jurídica de AECT conforme a los términos previstos en la normativa europea y nacional correspondiente. La conversión de la EUROACE en una AECT supondría, en líneas generales, la asunción de personalidad jurídica y, con ello, de una mayor autonomía ejecutiva y de gestión, disponiendo de presupuesto propio, así como de medios económicos y de personal propios.

En este nuevo contexto colaborativo, y en línea con las prioridades establecidas por la UE e incluso a nivel planetario (ODS), la EUROACE elabora la estrategia de la Eurorregión para la siguiente década con la misión de «facilitar e impulsar la cooperación transfronteriza entre los agentes del territorio y avanzar en innovación, sostenibilidad, cohesión económica y social, así como reforzar los vínculos culturales compartidos, incorporando el conocimiento y la perspectiva de género como elementos transversales» (Dirección General de Acción Exterior [de la] Junta de Extremadura, Comisión de Coordinación y Desarrollo de la Región de Alentejo y Comisión de Coordinación y Desarrollo de la Región Centro, 2022, p. 9). El territorio (fijar la población y mejorar la conectividad), el desarrollo económico y la competitividad empresarial, la innovación y la I+D y la cogobernanza representan los ejes temáticos sobre los que se articulan cinco objetivos estratégicos, 11 objetivos específicos y 18 líneas de actuación que se concretan en 129 medidas.

5. La Agrupación Europea de Cooperación Territorial como posibilidad para la Comunidad de Trabajo de la EUROACE

El aspecto más novedoso acordado por las regiones de Alentejo, Centro y Extremadura en la renovación de su compromiso de cooperar en 2022 es, sin duda, la previsión de constituirse en una AECT en los términos establecidos por el Reglamento (CE) n° 1082/2006, modificado por el Reglamento (UE) n° 1302/2013. Así, las AECT nacen en 2006 como un nuevo instrumento de cooperación con la finalidad de reforzar la cohesión económica y social y superar las dificultades con las que tropieza la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional, en particular, aquellas que surgen de la disparidad de legislaciones y procedimientos estatales diferentes. La regulación de esta nueva estructura cooperativa queda sujeta al Reglamento (CE) n° 1082/2006, a las disposiciones del convenio que cree cada una y a su estatuto posterior y, con carácter supletorio, al derecho del Estado miembro en que tenga su sede.

La configuración de la AECT como un organismo de cooperación territorial de derecho comunitario, dotado de personalidad jurídica y capacidad de obrar, tiene como objetivo primordial facilitar la cooperación entre los Estados miembros y sus autoridades regionales y locales. Este objetivo se refleja fundamentalmente en la heterogeneidad de los posibles participantes que pueden componer una AECT, ampliándose el ámbito de participación para adaptarse y tener en cuenta la asimétrica organización territorial-institucional de los Estados, así como para integrar a sujetos de diversa naturaleza (por ejemplo, empresas o asociaciones).

Las características que se ponderan de la AECT como organización que allana la cooperación se concretan en las dos siguientes: por un lado, la agrupación como entidad con personalidad jurídica permite una mejor gestión y una más adecuada estructuración de programas y proyectos de cooperación financiados, con o sin participación de la UE; por otro lado, la agrupación como estructura estable facilita el desarrollo de actividades y proyectos de interés común para los miembros que la constituyen (Sanz Rubiales, 2008). Además de administrar fondos públicos, las competencias de una AECT se centran, fundamentalmente, en el ámbito prestacional, pudiendo gestionar infraestructuras, prestar servicios públicos y garantizar servicios de interés general.

En el procedimiento de creación de una AECT, junto a las prescripciones de los reglamentos comunitarios aplicados, hay que tener en cuenta las medidas adoptadas por el derecho interno de los Estados para su aplicación. En este sentido, la posible conversión de la Comunidad de Trabajo EUROACE en una AECT quedaría sujeta a las normas nacionales de las entidades participantes, esto es: en el caso de

Extremadura, el Real Decreto 23/2015, de 23 de enero; y, para Alentejo y el Centro de Portugal, el Decreto-Ley n° 376/2007, modificado por el Decreto-Ley n° 60/2015, ambos publicados en el *Diário da República*.

La iniciativa de crear una AECT corresponde a los miembros futuros que la promueven y se constituye con arreglo al derecho interno del Estado en el que la agrupación decida tener su sede. En el supuesto de la EUROACE, en principio, serían las tres regiones que la conforman —Extremadura, Alentejo y Centro— quienes deberían notificar a sus respectivos Estados (España y Portugal) su intención de constituir una AECT. Recibida la notificación, el Estado (español y portugués) estaría obligado a autorizar al sujeto solicitante la participación en la AECT a no ser que considere que concurre alguna de las siguientes circunstancias limitantes, de acuerdo con los art. 3.1 y 4.3 del Reglamento (CE) n° 1082/2006: que la participación o el convenio de constitución no sean conformes con la normativa europea relativa a la AECT o al derecho nacional relativo a los poderes y competencias del futuro miembro; que la participación no esté justificada por razones de interés público o de orden público; o que los estatutos no sean coherentes con el convenio. La norma europea fija también la organización mínima de la agrupación, que deberá contar con una asamblea, constituida por representantes de sus miembros, y un director, que representará y actuará en nombre de la agrupación. Los estatutos, por su parte, podrán establecer órganos de gobierno adicionales, según el art. 10 del Reglamento (UE) n° 1302/2013. Una vez creada, el Reglamento comunitario exige que la AECT se inscriba en el Registro de AECT de la UE, que gestiona el Comité de las Regiones, institución encargada de publicar estas inscripciones.

Frente a la comunidad de trabajo, órgano sin personalidad jurídica, la conformación jurídica de la EUROACE como una AECT supondría gestionar su propio presupuesto, disponer de medios económicos y de personal propios, así como contar con capacidad para celebrar contratos, dentro del límite de las competencias atribuidas a cada una de las entidades territoriales que componen la agrupación según la legislación nacional (española o portuguesa) que le sea de aplicación por radicar allí su sede. Obtener una mejor gestión y una más adecuada estructuración de los proyectos financiados por los programas europeos podrían ser las principales razones que motivaran la transformación de la naturaleza jurídica de la Comunidad de Trabajo EUROACE para pasar a convertirse en una AECT.

Hasta la fecha se han constituido que afecten a España un total de 18 AECT, de las cuales diez han sido creadas en la raya hispano-lusa: siete tienen su sede en España, siendo aplicable en este caso el derecho español, mientras que tres de ellas han sido creadas conforme al derecho portugués (Arias, 2025). De las cuatro comunidades autónomas que lindan con Portugal, Extremadura es la única que no

ha creado un organismo de estas características para canalizar actividades cooperativas, aunque sí son reseñables algunas iniciativas de cooperación entre diferentes entidades locales a ambos lados de la frontera que surgen con ese propósito, pero no han concluido como AECT:

- El proyecto de la AECT Guadiana Central, puesto en marcha en 2009 por catorce municipios: siete españoles (Barcarrota, Higuera de Vargas, Olivenza, Oliva de la Frontera, Táliga, Valverde de Leganés y Villanueva del Fresno) y siete portugueses (Alandroal, Barrancos, Borba, Mourão, Portel, Reguengos de Monsaraz y Vila Viçosa).
- La Eurociudad Elvas-Badajoz-Campomaioir, cuyo proceso de conformación ha acabado adoptando la forma de una comunidad de trabajo.
- La Diputación Provincial de Cáceres y la Comunidade Intermunicipal da Beira Baixa (CIMBB) firmaban el 4 de septiembre de 2025 en la localidad portuguesa de Sertã la Declaración de Oleiros, un memorando de entendimiento para la creación de la AECT Cáceres–Beira Baixa. Con este acuerdo no normativo se persigue trabajar para la creación de una eurozona regional integrada por estos dos territorios, con una superficie de más de 25.000 km² y una población aproximada de 500.000 hab., proponiendo como elementos de colaboración prioritaria las infraestructuras de transportes (finalización de la autovía autonómica EX-A1 y conexión con IC31–IC8) y los recursos naturales transfronterizos como la Reserva de la Biosfera Transfronteriza Tajo/Tejo.

6. Conclusiones

Las relaciones transfronterizas entre Extremadura y las regiones portuguesas vecinas de Alentejo y Centro se han desarrollado en los últimos quince años en el contexto de la Comunidad de Trabajo de la EUROACE. En este tiempo, la Comunidad de Trabajo ha asumido la función de asentar y consolidar la cooperación en la euroregión, representando su identidad y erigiéndose en el organismo que organiza, integra y coordina todas las dinámicas cooperativas. Su misión y visión declaradas en las dos estrategias que marcan su quehacer se cifran en facilitar e impulsar la cooperación transfronteriza y conformar la eurorregión como un espacio compartido por la ciudadanía y agentes sociales, económicos, e institucionales, «un territorio de cooperación consolidado y cohesionado que ofrezca oportunidades para el desarrollo sostenible y la calidad de vida» (Dirección General de Acción Exterior [de la] Junta de Extremadura, Comisión de Coordinación y Desarrollo de la Región de Alentejo y Comisión de Coordinación y Desarrollo de la Región Centro, 2022, p. 9).

En comparación con otras regiones que se extienden a lo largo de la frontera luso-española, caracteriza a esta zona rayana una escasa institucionalización de la cooperación. Las AECT han sido bien acogidas en algunas áreas geográficas de la frontera luso-española como instrumento de cooperación en el que participan diferentes niveles de organización territorial para la gestión de intereses compartidos. No ha sido el caso de Extremadura, que no cuenta, en el momento presente, con ninguna AECT, aunque la generación de esta estructura estable de cooperación puede constituir para la raya luso-extremeña una oportunidad de gran interés en la medida que permite una mejor gestión y una más adecuada estructuración de proyectos de interés común para los miembros que constituyan eventualmente la agrupación.

Las tres regiones presentan problemas compartidos y retos comunes: la falta de industrialización, el envejecimiento de la población, el reto demográfico debido a la pérdida de la población y a la falta de relevo generacional, la dispersión con una falta notable de núcleos de población importantes que fijen población en el entorno o el impulso de las infraestructuras que mejoren la comunicación. Estos son algunos de los desafíos que requieren de la cooperación transfronteriza como elemento clave para el desarrollo de los territorios que conforman la eurorregión. La Comunidad de Trabajo con su actividad sigue siendo la institución perdurable que canaliza y genera las relaciones, las interacciones y los intereses comunes para el desarrollo conjunto de la EUROACE.

Referencias

- ALBERGARIA, H., CASTRO, J. y SILVA, C. (coords.) (2010) *EUROACE 2020. Una estrategia para la Eurorregión Alentejo-Centro-Extremadura*. https://www.euro-ace.eu/sites/default/files/attached_documents/estrategia_euroace_2020_esp.pdf
- ARIAS, F. (2019) «La cooperación territorial europea y la cohesión de las regiones fronterizas: el potencial de las Agrupaciones europeas de cooperación territorial». *Revista General de Derecho Administrativo*, 52, pp. 1–34.
- ARIAS, F. (2023) «Las relaciones transfronterizas hispano-lusas: veinte años de la firma del Tratado de Valencia sobre cooperación entre entidades territoriales colindantes». *Polis*, 2 (7), pp. 11–25. <https://doi.org/10.34628/c5ns-ks18>
- ARIAS, F. (2024) «La cooperación territorial de los Gobiernos locales en el marco del derecho europeo». En: Díaz González, G. M. (coord.), *Las actividades «internacionales» de los Gobiernos locales*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, pp. 93–124.
- ARIAS, F. (2025) «Instrumentos de cooperación transfronteriza en el marco de la Unión Europea: las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT)». En:

- Galindo, R. y Vadri, M. T. (eds.), *Los instrumentos jurídicos de cooperación transfronteriza e interautonómica. Realidades, retos y oportunidades*. València: Tirant lo Blanch, pp. 79–100.
- CALDERÓN, F. J. (2014) «Repasando la frontera hispano-portuguesa: Conflicto, interacción y cooperación transfronteriza». *Estudios Fronterizos*, 16 (31), pp. 65–89. <https://doi.org/10.21670/ref.2015.31.a03>
- CALDERÓN, F. J. (2017) «Fronteras intraeuropeas, desactivación fronteriza, cooperación transfronteriza e instituciones: El caso de la Raya ibérica». *Estudios Fronterizos*, 18 (36), pp. 78–101. <https://doi.org/10.21670/ref.2017.36.a04>
- CAMPESINO, A. J. (2017) «Cooperación transfronteriza en la EUROACE: Extremadura (2007-2014)». *Polígonos. Revista de Geografía*, (29), pp. 61–87. <https://doi.org/10.18002/pol.v0i29.5201>
- CHANO REGAÑA, L. (2020) «La EUROACE: Eurorregión Alentejo Centro Extremadura». En: Moreno González, G. (dir.), *Extremadura-Portugal. Una guía para la cooperación transfronteriza*. Mérida: Junta de Extremadura, pp. 74–85.
- COMISIÓN EUROPEA (2017) «COM(2017) 534 final. Impulsar el crecimiento y la cohesión en las regiones fronterizas de la UE». <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A52017DC0534>.
- CORRALES ROMERO, I. (2006) «Extremadura y Portugal. El Gabinete de Iniciativas Transfronterizas». *Revista de estudios extremeños*, 62 (3), pp. 1297–1314.
- DIRECCIÓN GENERAL DE ACCIÓN EXTERIOR [DE LA] JUNTA DE EXTREMADURA, Comisión de COORDINACIÓN Y DESARROLLO DE LA REGIÓN DE ALENTEJO Y COMISIÓN DE COORDINACIÓN Y DESARROLLO DE LA REGIÓN CENTRO (2022) *Estrategia Territorial de Cooperación Transfronteriza EUROACE 2030. EUROACE territorio con vida*. <https://www.euro-ace.eu/publicaciones/estrategia-euroace-2030>
- EMBED, A. y FERNÁNDEZ, C. (2008) *Las agrupaciones europeas de cooperación territorial. Consideraciones desde el Derecho comunitario y español*. Madrid: Iustel.
- HERRERO DE LA FUENTE, A. A. (2007) «La cooperación transfronteriza entre regiones europeas. En busca de un instrumento jurídico eficaz». *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 13, pp. 125–160.
- LEVRAT, N. (2005) «L'émergence des instruments juridiques de la coopération transfrontalière au sein du Conseil de l'Europe». En: Lejeune, Y (dir.), *Le droit de relations transfrontalières entre autorités regionales relevant d'Etats distincts. Les expériences franco-belge et franco-espagnole*. Bruxelles/Brussel: Bruylant, pp. 17–37.
- MEDEIROS, E. (2004) *A cooperação transfronteiriça. Processos e modelos*. Lisboa: Centro de Estudos Geográficos.
- MEDEIROS, E. (2014) «Cross-Border Cooperation in Raia Ibérica. The Role of the INTERREG in Building Territorial Networks». En: Domínguez, L. y Pires, I.

- (coords.), *Cross-Border Cooperation Structures in Europe. Learning from the Past, Looking to the Future*. Bruxelles/Brussel: Peter Lang, pp. 135–154.
- MEDINA, E. (2017) «Marco jurídico y principales instrumentos de la cooperación transfronteriza institucionalizada en Europa». *Investigaciones Regionales*, 37, pp. 189–206.
- MEDINA, E. (2021) «La cooperación transfronteriza entre España y Portugal en perspectiva». *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, (209), pp. 633–646. <https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.209.02>
- PERKMANN, M. (2007) «Construction of New Territorial Scales: A Framework and Case Study of the EUREGIO Cross-border Region». *Regional Studies*, 41 (2), pp. 253–266. <https://doi.org/10.1080/00343400600990517>
- PONTE, M. T. (2001) «La Comunidad de Trabajo como instrumento dinamizador de la integración». *Tempo Exterior*, 3, pp. 23–34.
- RODRÍGUEZ BARRIGÓN, J. M. (2020) «El marco normativo de la cooperación transfronteriza». En: Moreno González, G. (dir.), *Extremadura-Portugal. Una guía para la cooperación transfronteriza*. Mérida: Junta de Extremadura, pp. 23–47.
- SANZ RUBIALES, I. (2008) «La agrupación europea de cooperación territorial (AECT): ¿una nueva administración pública de derecho comunitario? Algunos problemas». *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, (31), pp. 673–710.
- TAILLEFAIT, A (2020) «Les cadres juridiques européens de la coopération transfrontalière des collectivités et autonomies locales: évolutions et perspectives». *Revista General de Derecho Administrativo*, 55.

Referencias legales

- «REGLAMENTO (CE) n° 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT)». *Diario Oficial de la Unión Europea*, 31/07/2006 (L 210), pp. 19–24. <http://data.europa.eu/eli/reg/2006/1082/oj>
- «REGLAMENTO (UE) n° 1302/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1082/2006 sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT)». *Diario Oficial de la Unión Europea*, 20/12/2013 (L 347), pp. 303–319. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1302>
- «INSTRUMENTO DE RATIFICACIÓN del Convenio-Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales, hecho en Madrid el 21 de mayo de 1980». *Boletín Oficial del Estado*, 16/10/1990 (248), pp. 30270–30279. <https://www.boe.es/boe/dias/1990/10/16/pdfs/A30270-30279.pdf>
- «TRATADO entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre cooperación transfronteriza entre entidades e instancias territoriales, hecho en Valencia el 3 de

- octubre de 2002». *Boletín Oficial del Estado*, 12/09/2003 (219), pp. 33937–33943. <https://www.boe.es/boe/dias/2003/09/12/pdfs/A33937-33943.pdf>
- «LEY ORGÁNICA 1/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Extremadura». *Boletín Oficial del Estado*, 26/02/1983 (49), pp. 5580–5586. <https://www.boe.es/boe/dias/1983/02/26/pdfs/A05580-05586.pdf>
- «LEY ORGÁNICA 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura». *Boletín Oficial del Estado*, 29/01/2011 (25), pp. 9466–9503. <https://www.boe.es/eli/es/lo/2011/01/28/1/con>
- «DECRETO-LEI N.º 376/2007, de 8 de noviembre». *Diário da República*, 08/11/2007 (215), pp. 8220–8221. <https://files.diariodarepublica.pt/1s/2007/11/21500/0822008221.pdf>
- «DECRETO-LEI N.º 60/2015, de 22 de abril». *Diário da República*, 22/04/2015 (78), pp. 2026–2034. <https://files.diariodarepublica.pt/1s/2015/04/07800/0202602034.pdf>
- «REAL DECRETO 23/2015, de 23 de enero, por el que se adoptan las medidas necesarias para la aplicación efectiva del Reglamento (CE) n.º 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT), modificado por el Reglamento (UE) n.º 1302/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, en lo que se refiere a la clarificación, a la simplificación y a la mejora de la creación y el funcionamiento de tales agrupaciones». *Boletín Oficial del Estado*, 31/01/2015 (27), pp. 7711–7718. <https://www.boe.es/eli/es/rd/2015/01/23/23/con>
- «RESOLUCIÓN de 2 de febrero de 2010, por la que se publica el Convenio de cooperación transfronteriza entre la Comunidad Autónoma de Extremadura, la Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional del Alentejo y la Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional de la Región Centro de Portugal, para la constitución de la Comunidad de Trabajo de la Eurorregión Alentejo-Centro-Extremadura (EUROACE)». *Boletín Oficial del Estado*, 18/02/2010 (43), pp. 15989–15995. <https://www.boe.es/boe/dias/2010/02/18/pdfs/BOE-A-2010-2682.pdf>
- «RESOLUCIÓN de 24 de febrero de 2023, de la Secretaría General, por la que se da publicidad al Convenio de Cooperación Transfronteriza de la Comunidad de Trabajo de la Eurorregión Alentejo-Centro-Extremadura (EUROACE)». *Diario Oficial de Extremadura*, 10/03/2023 (48), pp. 14788–14800. <https://doe.juntaex.es/pdfs/doe/2023/480o/23060660.pdf>

2. L'AECT VALLS CATALANES: MÉS ENLLÀ D'UNA EXTENSIÓ AL SUD DE LA FRONTERA DE L'ETIQUETA FRANCESA PAYS D'ART ET D'HISTOIRE?

VALERIA PAÜL, RUBÉN BOGA

Universidade de Santiago de Compostela

v.paul.carril@usc.gal, ruben.boga.gonzalez@usc.gal

Resum

Aquesta recerca aborda el PAHTVCTT, País d'Art i d'Història Transfronterer les Valls Catalanes del Tec i del Ter. Va néixer el 2010 de l'aplicació transfronteritzada de l'etiqueta francesa PAH, transformada poc després en una Agrupació Europea de Cooperació Territorial (AECT), figura europea amb governança formal i accés privilegiat a fons Interreg. Les entrevistes realitzades apunten que aquest gir va ser estratègic. Alhora, revelen una crítica creixent a l'etiqueta PAH, de la qual l'AECT sembla voler-se desmarcar. L'ampliació territorial del 2022 reforça aquest canvi i s'acompanya d'un debat, encara obert, al voltant d'eixamplar-ne competències més enllà del patrimoni i el turisme. Finalment, s'analitza la catalanitat com a vincle ambivalent, condicionada pel procés independentista dels anys 2010.

Resumen

Esta investigación aborda el PAHTVCTT, País de Arte e Historia Transfronterizo Los Valles Catalanes del Tec y del Ter. Nació en 2010 de la aplicación transfronterizada de la etiqueta francesa PAH, transformada poco después en una Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT), figura europea con gobernanza formal y acceso privilegiado a fondos Interreg. Las entrevistas realizadas apuntan a que este giro fue estratégico. Al mismo tiempo revelan una crítica creciente a la etiqueta PAH, de la que la AECT parece querer desmarcarse. La ampliación territorial de 2022 refuerza este cambio y se acompaña de un debate, todavía abierto, acerca de ampliar sus competencias más allá del patrimonio y el turismo. Finalmente, se analiza la catalanidad como vínculo ambivalente, condicionada por el proceso independentista de los años 2010.

Abstract

This research examines the PAHTVCTT, “*Pays d’Art et d’Histoire Transfrontalier Les Vallées Catalanes du Tech et du Ter*”. It was created in 2010 through the cross-border application of the French PAH label and was soon transformed into a European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC), a European entity with formal governance and privileged access to Interreg funds. The interviews conducted show that this shift was strategic. At the same time, they reveal growing criticism of the PAH label, from which the EGTC seems keen to distance itself. The spatial expansion of 2022 strengthens this change and is accompanied by an ongoing discussion on broadening its competences beyond heritage and tourism. Finally, Catalan identity is analysed as an ambivalent bond, shaped by the quest for independence process in the 2010s.

[L]’Alta Garrotxa [...] és un bocí del Vallespir que, establint la frontera, el tractat trencà. (Pla, 1979, p. 261).

1. Introducció

Les darreres dècades —sobretot des dels anys 1980—, les polítiques territorials franceses han presentat una tendència a la concessió d’etiquetes (*labellisation*), adreçades sobretot al turisme (Filloz i Colomb, 2011; Bénos i Milian, 2013; Rayssac i Bénos, 2015; Tanchoux, 2020). Això malgrat que sovint es presentin com a mer reconeixement oficial d’atributs patrimonials —naturals i/o culturals— presents al territori, sense voluntat turística. Filloz i Colomb (2011, p. 3) adverteixen que una fase fonamental d’aquestes etiquetes (*labels*) és llur conversió en marca (*marque*). Tanmateix, no s’han de confondre: la marca és només el símbol que s’assoleix al si d’un procés més ampli, que es correspon amb l’etiqueta. De fet, Tanchoux i Priet (2020) subratllen que una etiqueta «no [és] assimilable jurídicament a una marca ni tampoc equival a una mesura de protecció patrimonial» (traducció personal d’aquesta i les properes cites en llengua no catalana).

Tanchoux i Priet (2020, p. 516) en compten 36, distribuïdes en sis tipus. Al seu torn, Filloz i Colomb (2011, p. 9) les eleven per sobre de la quarantena i subratllen el seu caràcter privatiu de l’Estat francès. Alhora, detecten una progressiva europeïtzació —fins i tot, mundialització— d’algunes d’elles, procés també descrit per Tanchoux (2020, p. 40–41). De fet, les referències franceses inclouen dispositius UNESCO com Reserva de la Biosfera dins aquesta lògica. És comprensible si considerem l’ambigüitat que presenten a nivell global i la impossibilitat d’assimilar-les a figures de protecció (Paül, Vila-Lage i Trillo, 2022). A França, Rayssac i Bénos (2015, p. 75) observen que tres ministeris —els competents en turisme, cultura i medi

ambient— centralitzen l'atorgament d'etiquetes, tot concentrant-ne una vintena, és a dir, la meitat del total comptabilitzat per Filloz i Colomb (2011, p. 9). Tanchoux (2020, p. 37–40) matisa que, tot i que les administracions locals són deleroses per assolir-les, l'escala de funcionament és l'estat-nacional, cosa que genera una lògica de treball a aquest nivell:

Les etiquetes comporten una dimensió de creació de xarxa entre els llocs fins ara desconeguda fora de les associacions patrimonials. L'agrupació de béns en un conjunt col·lectiu mitjançant la pertinença a una mateixa etiqueta constitueix noves famílies patrimonials que posen en peu d'igualtat, en termes de projectes i visibilitat davant dels públics, llocs escampats pel territori [francès], amb materialitats patrimonials diverses i sense un vincle directe sistemàtic entre ells fins ara. (Tanchoux i Priet, 2020, p. 515).

En aquesta profusió d'etiquetes franceses, Rayssac i Bénos (2015, p. 75) esmenten explícitament «*Ville et pays d'art et d'histoire*» i en situen l'origen el 1995. Tanmateix, Tanchoux (2020) i Ortiz (2022) el retrotrauen al 1985. A més, Navarro (2016) i Ortiz (2022) consideren que hi ha un precursora a la dècada de 1960: la denominació «*ville d'art*», exclusivament urbana. Tanchoux i Priet (2020, p. 516) l'inclouen dins del tipus patrimonial, junt amb d'altres etiquetes com ara «*Plus beaux villages de France*». Sigui com vulgui, «*Ville et pays d'art et d'histoire*» és una etiqueta gestionada pel Ministeri de Cultura. El seu objectiu és que els territoris —a escala comarcal o de *pays* (PAH en sigles)— i les ciutats que s'hi adhereixin desenvolupin una gestió del patrimoni cultural orientada tant al turisme com a la població local, especialment l'escolar, afavorint-ne el coneixement, la conservació i la comunicació. Aquesta adhesió implica disposar d'un «servei de promoció [*animation* a l'original] de l'arquitectura i del patrimoni, així com [...] la contractació de personal qualificat» (Navarro, 2016, p. 57).

L'Agrupació Europea de Cooperació Territorial (AECT) estudiada en aquestes pàgines es va constituir el 2015 amb el nom «*Pays d'Art et d'Histoire Transfrontalier Les Vallées Catalanes du Tech et du Ter*», 'País d'Art i d'Història Transfronterer les Valls Catalanes del Tec i del Ter' en català (European Committee of the Regions, 2025, p. 9; PAHTVCTT en sigles). Per tant, implica una extensió d'una etiqueta estatal francesa al sud de la frontera, amb la menció explícita de «transfronterera» i —no menys rellevant— el gentilici «catalanes» aplicat a dues valls. És evident que la vall del Ter és a la Catalunya—comunitat autònoma, és a dir, dins les fronteres espanyoles reconegudes. Però resulta revelador que també s'hagi denominat oficialment «catalana» la vall del Tec. Aquesta darrera vall coincideix en gran part amb la comarca del Vallespir —no existeix una divisió comarcal a França—, la més

meridional de les de la Catalunya Nord. Oficialment, es tracta del departament dels «*Pyrénées-Orientales*», tot i que Catalunya Nord és d'ús habitual (Baylac-Ferrer, 1992a; Becat, 2021).² Tot plegat adquireix un significat especial en la dècada de 2010, marcada pel procés independentista català (Paül, 2021; Paül i Trillo, 2022). En aquest context, la Catalunya Nord ha tingut un paper singular, tal com explica Becat (2021) i ja havien apuntat Vicens i Tedó (2017) en relació amb el referèndum de l'1 d'octubre del 2017.

Sigui com vulgui, els objectius oficials de l'AECT PAHTVCTT són dos d'acord amb la publicació apareguda al *Diari Oficial de la Unió Europea* el 2015:

- Garantir el respecte i la pervivència de la marca «País d'Art i d'Història».
- Dotar-se dels mitjans necessaris per assolir els objectius fixats en l'Acord sobre el País d'Art i d'Història Transfronterer les Valls Catalans del Tec i del Ter, d'acord amb el que s'hi estableix.

Per tant, l'AECT sembla basar-se exclusivament en l'etiqueta PAH, que s'havia implantat el 2010 ja amb caràcter transfronterer. Aquest fet va resultar excepcional: era el primer cas en què aquesta etiqueta francesa creuava les fronteres. Diverses pàgines web ho descriuen amb una mena d'oxímoron: «primer País d'Art i d'Història *transfronterer* de la xarxa *nacional*» (cursives afegides).³ A posteriori s'ha afegit a aquest estatus el cas dels estuaris Maroni-Mana (Ortiz, 2022, p. 30), entre la Guaiana Francesa i Surinam, tot i que en aquest cas no pot constituir una AECT perquè part del territori queda fora de la Unió Europea (UE).

En aquest context, aquesta contribució analitza l'origen i el desenvolupament de l'AECT PAHTVCTT. Recull parcialment els resultats de Paül, Trillo i Vila-Lage (2024), centrats en l'anàlisi d'aquesta estructura com a dispositiu per al desenvolupament rural. A més, aportem arguments nous que permeten valorar fins a quin punt els darrers anys estan plantejant-se canvis a l'AECT i, alhora, fer-ne una interpretació geopolítica més de fons. Tot seguit, presentem el territori d'estudi i les coordenades metodològiques del treball. Les seccions centrals recullen l'anàlisi de les dades en quatre apartats successius, que es tanquen amb un darrer apartat valoratiu.

² En el moment d'iniciar l'escriptura d'aquest text (primavera de 2025), ha esclatat una polèmica a la Catalunya (Sud) sobre la denominació de la Catalunya Nord, arran d'unes declaracions del delegat de la Generalitat a Perpinyà al Parlament el 20/03/2025 en què assenyalava que l'única forma oficial n'és Pirineus Orientals. Tanmateix, convé esmentar que el *Conseil Général* (actualment *Départementale*) des *Pyrénées-Orientales* considera en el seus documents interns Pirineus Orientals i Catalunya Nord com a denominacions equivalents (Conseil Général des Pyrénées-Orientales, 2007).

³ https://www.metiersdart-occitanie.com/territoire_et_metier/pays-dart-et-dhistoire-transfrontalier-les-vallees-catalanes-du-tech-et-du-ter/

1.1 Àrea d'estudi

El territori cobert per l'AECT PAHTVCTT inclou actualment 44 municipis (Figura 2.1). Al nord, l'àmbit s'ha mantingut estable des del 2015. Els municipis d'aquest sector se situen a la part alta de la conca del Tec i pertanyen a dues comunitats (*communautés de communes*) autoanomenades del Vallespir: Vallespir (estricte), amb deu municipis liderats per Ceret,⁴ i Alt Vallespir, amb catorze, el més poblat dels quals és Prats de Molló. Ceret és el municipi més populós dels 44, amb 7.521 habitants el 2023.⁵ Aquestes comunitats municipals formen part de la «*révolution intercommunale*» francesa descrita per Subra (2016, p. 215), iniciada el 1999 per superar la talla considerada massa petita de la planta municipal. Tanmateix, com adverteix Subra (2016, p. 223), la polèmica actual gira entorn de la dimensió que han d'assolir les intercomunalitats. Així, a la zona s'ha creat també una estructura que agrupa quatre

Figura 2.1. Àrea de l'AECT PAHTVCTT



Fonts: Elaboració de R. Vila-Lage a partir de <https://www.ign.es> i <https://www.data.gouv.fr>

⁴ Escrivim tots els topònims en la seva forma no deturpada.

⁵ <https://www.insee.fr>

d'aquestes comunitats: el *Pays* ('comarca') *Pyrénées-Méditerranée*, tot i que irònicament els *pays* francesos estiguin de forma global en qüestió des de la seva adopció oficial com a fórmula intercomunal el 1995 (Subra, 2016, p. 220). Aquesta situació reflecteix la indefinició sobre la delimitació del Vallespir com a comarca, ja que ni les dues *communautés* ni el *pays* coincideixen amb la proposta de Vallespir plantejada per Baylac-Ferrer (1992a, p. 64) o Becat (2021, p. 413).

Al sud de la frontera, l'AECT PAHTVCTT va començar amb els sis municipis de la Vall de Camprodon i Sant Joan de les Abadesses. Aquest darrer és el més poblat de tots els sud-catalans concernits, amb 3.298 habitants el 2023.⁶ La Vall de Camprodon, que coincideix en gran part amb la capçalera de la conca del Ter, forma part d'aquelles «altres comarques» sense estatus oficial (Burgueño, 2003, p. 169–170; Burgueño, 2005). En efecte, des de la divisió comarcal de 1936 s'ha englobat, de forma sovint considerada inadequada, al si de la comarca del Ripollès. Tanmateix, la Vall de Camprodon constitueix un àmbit gestionat per una mancomunitat intermunicipal creada el 1978, que s'ha mantingut malgrat no ajustar-se a l'organització comarcal establerta per les lleis de finals dels anys 1980 i les reformes posteriors. Aquesta continuïtat durant més de quatre dècades és excepcional en el paisatge institucional català. A diferència del cantó nord-català, al sud de la frontera l'àmbit territorial de l'AECT PAHTVCTT s'ha ampliat el 2022 amb la inclusió d'Ogassa (Ripollès) i 11 municipis de la Garrotxa i l'Alt Empordà, situats a les conques del Fluvià i de la Muga, fora de la vall del Ter. Nou d'aquests 11 municipis formen part del Consorci de l'Alta Garrotxa, actiu des del 2000 per gestionar, promocionar i desenvolupar l'espai protegit homònim declarat pel Decret 328/1992 (Vila Subirós et al., 2009, p. 72, 86). Aquest consorci inclou Camprodon —pertanyent, com hem dit, al Ripollès—, en la mesura que s'hi va agregar el 1969 Beget, un terme garrotxí paradigmàtic malgrat la seva adscripció administrativa. La denominació «Alta» Garrotxa és recent, però molt consolidada (Vila Subirós et al., 2009). La Garrotxa tradicional correspon a aquest àmbit de muntanya, avui repartit en tres comarques (Garrotxa, Ripollès i Alt Empordà) (Burgueño, 2003, p. 99, 170–171), en una franja situada just al sud de la frontera hispanofrancesa contemporània.

Les anàlisis geogràfiques sobre el Vallespir (Baylac-Ferrer, 1992b, p. 95–96, 100) i sobre el Ripollès (Majoral, 2002, p. 436, 439) apunten en la mateixa direcció: ambdós territoris han patit una crisi severa de llur base industrial les darreres dècades, que n'ha provocat una davallada demogràfica. El sector agrari —ramaderia al sud i cireres al voltant de Ceret— no ha compensat aquests descensos i es considera en una situació compromesa. Al seu torn, el turisme s'ha plantejat com la

⁶ <https://www.ine.es>

gran alternativa i presenta desenvolupaments notables. D'una banda, amb oferta de restauració i allotjament vinculada a la importància dels Banys d'Arles des de finals del segle xx i al nucli turístic burgès de Camprodon, creat al voltant del passeig Maristany a inicis del segle xx. De l'altra, amb el relleu turístic derivat de la inauguració de l'estació d'esquí de Vallter el 1975 i la construcció del nou edifici del Museu d'Art Modern de Ceret el 1993. Ara bé, l'impacte del turisme, tant residencial com d'estades curtes vinculades a l'esquí o al museu, és més evident a la Vall de Camprodon i a Ceret que a l'Alt Vallespir, on l'escabrositat del terreny i la precarietat viària dificulten l'arribada de visitants (Baylac-Ferrer, 1992b, p. 96). Pel que fa a l'Alta Garrotxa, Vila Subirós et al. (2009) assenyalen que es tracta d'un territori despoblat amb xarxa viària deficient, cosa que ha comportat un creixement de la massa forestal i la desaparició gairebé total dels cultius i les pastures, tendència també molt visible a l'Alt Vallespir.

Aquesta radiografia global és compartida pels pocs treballs que han abordat el territori en el seu conjunt. Així, Font i Tort (2000, p. 176–180, 362–367) destaquen que tant el Ripollès com el Vallespir, especialment l'Alt Vallespir, presenten pèrdues demogràfiques vinculades a la crisi industrial. Al seu torn, Castañer i Feliu (2012, p. 46–47), en la seva caracterització de les Comarques Gironines i la Catalunya Nord, defineixen l'àmbit d'estudi com la «zona deprimida», «menys poblada i situada en la part més muntanyosa del territori transfronterer». Fet i fet, la dinàmica demogràfica es mostra a la Taula 2.1. S'hi infereix que, malgrat la lleugera tendència a l'alça les darreres dècades, el territori de l'AECT PAHTVCTT ha perdut pes relatiu, ja que tant la Catalunya Nord com les Comarques Gironines creixen a un ritme més intens.

Taula 2.1. Evolució de la població (1960/62-2023)

	1960/62	1990/91	2023
Àmbit PAHTVCTT nord-català (hab.)	22.811	27.242	30.573
Catalunya Nord (hab.)	251.231	363.796	496.855
%	9,1	7,5	6,2
Àmbit PAHTVCTT sud-català (hab.)	19.233	16.728	17.636
Comarques Gironines (hab.)	351.645	509.628	809.266
%	5,5	3,3	2,2

Finalment, cal indicar que Baylac-Ferrer (1992a, p. 65, 1992b, p. 96) subratlla els «l·ligams» i la «densitat de relació» entre el Vallespir, d'una banda, i el Ripollès, la Garrotxa i l'Alt Empordà, de l'altra. En canvi, Font i Tort (2000, p. 363) sostenen que el Vallespir «ha estat condiciona[t] durant molts anys per l'existència de la frontera política, un fet que ha representat un *obstacle* molt més rellevant que no pas la potència dels relleus pirinencs» (cursiva afegida). Entre aquests dos extrems, Becat (2021, p. 415) indica que la permeabilitat i permissivitat de la frontera ha variat «segons les èpoques», de manera que no es pot entendre igual des del seu establiment el 1659.⁷ D'altra banda, en el context de l'arribada de nouvinguts a Catalunya Nord des de la dècada de 1960 —jubilat, repatriat d'Algèria, magribins, etc.—, Becat (2021, p. 413–414) afirma que: «[é]s pe[r a aquests] nous habitants de Catalunya Nord que la frontera estatal és la més evident i psicològicament més present», mentre que «[e]n la població tradicional els l·ligams familiars salten la frontera» i «en tenen una apreciació particular, car la frontera estatal s'imposa d'ella mateixa, però és ahora relativitzada».

Segons dades oficials del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible (2023), la darrera mesura anual d'intensitat mitjana diària (IMD) de vehicles és de 2019. Excloent les entrades a Andorra, la IMD que creua la frontera és de gairebé 140.000 vehicles amb les mesures espanyoles i de poc més de 145.000 segons les franceses, xifres coherents entre si. Els tres passos del territori de l'AECT PAHTVCTT (d'oest a est, coll d'Ares, pont del riu Major i coll de Manrella⁸) representen el 0,8% d'aquest flux. Menys al coll de Manrella, que no té mesurador al sud, la IMD és més alta al sud: 836 vehicles des de Maçanet i 623 des de Molló. Aquest volum és molt modest comparat amb els principals passos pirinencs: la Jonquera–el Pertús/el Voló (autopista i nacional sumades superen els 45.000 vehicles diaris) i els tres ponts del baix Bidasoa (62.000 vehicles diaris), però s'assembla a altres passos de muntanya com Eth Portilhon (Bossòst–Banhèras de Luishon), Somport (exclòs el túnel) o Roncesvalles/Ibañeta.

2. Consideracions metodològiques

Aquest treball adopta un enfocament qualitatiu basat en entrevistes semiestructurades realitzades el maig de 2022 i l'agost de 2025, d'acord amb Ruiz Olabuénaga (1999), Valentine (2005), Dunn (2010) i Morange i Schmoll (2016), entre d'altres, i amb l'autorització de l'oficina d'ètica científica de la Universidad de Santiago de

⁷ Any del tractat dels Pirineus entre les monarquies francesa i hispànica, que escapça la Catalunya Nord de la resta de Catalunya.

⁸ En el moment de realitzar-se el primer període de treball de camp d'aquest text (maig de 2022), aquest pas estava tancat (Figura 2.4).

Compostela.⁹ L'aproximació epistemològica es fonamenta en una ontologia de les fronteres que parteix de les visions dels actors implicats, tot assumint-les com a construccions socials. Segons Wilson (2025, p. 14), aquesta perspectiva «reconeix la multiplicitat de veus (polifonia), significats (polisèmia), escales (multinivell) i sentits (multimodal)». En altres paraules:

Es posa l'èmfasi en la creació (mental), la configuració (simbòlica) i la reconfiguració de les fronteres per part dels éssers humans, incloent-hi polítics, empreses, consumidors i ciutadans. Mitjançant aquest enfocament, s'abandona l'anàlisi de la frontera (regió) com a tal per centrar-se en els punts de vista i els comportaments dels individus o dels grups d'individus que prenen part en la (inter)acció transfronterera. (van Houtum, 2000, p. 67).

Cal subratllar que «[l]objectiu [...] *no* és ser representatiu [...] sinó entendre com les persones experimenten i donen sentit a les seves pròpies vides i als processos que operen en contextos socials particulars» (Valentine, 2005, p. 111; cursiva original). Així, es va optar per un «mostreig intencional opinàtic» (Ruiz Olabuénaga, 1999, p. 64) mitjançant una «bola de neu» facilitada per «guardian(e)s» (Valentine, 2005, p. 116–117). Aquest procés va conduir a la selecció de 16 persones considerades actores territorials clau vinculades a l'AECT: vuit electes municipals, cinc membres actives de la societat civil (associacions, ensenyament, etc.) i tres tècniques/functionàries, amb una distribució equitativa entre els dos costats de la frontera (50–50%). Per preservar-ne la identitat, s'empra el femení genèric i es creen noms ficticis.

Les entrevistes, enregistrades amb consentiment explícit, van tenir una durada mitjana de 54 minuts i es van conduir amb un guió flexible i progressiu. Aquest esquema contenia cinc blocs temàtics disposats en forma piramidal o d'embut (Dunn, 2010, p. 108), amb un ordre adaptable segons la dinàmica de la conversa:

- el perfil de l'entrevistada i el seu rol institucional;
- la seva relació amb el territori;
- la vinculació de l'entitat a què pertany amb l'àmbit estudiat;
- les xarxes d'actors en joc; i
- la cooperació transfronterera.

Per afavorir-hi la sinceritat i l'espontaneïtat, les preguntes es formulaven amb la fórmula «Parla'm de...» (Valentine, 2005, p. 125). Alhora, s'aplicava la tècnica de les «paraules prohibides» (Morange i Schmoll, 2016, p. 96) per evitar influir en les

⁹ Codi USC-50/2021 en el primer període i codi USC-56/2024 en el segon.

respostes. Aquestes estratègies cerquen captar vivències subjectives sinceres, més que respostes amb certeses (aparentment) objectives (Ruiz Olabuénaga, 1999, p. 170).

L'anàlisi del material transcrit s'ha realitzat mitjançant codificació oberta (*open coding*), que permet una lectura estructurada de les dades (Crang, 2005; Cope, 2010). Aquesta codificació inclou codis èmic, extrets directament del discurs de les entrevistades, i codis ètic, interpretats pels investigadors. La posterior «clusterització semiòtica» (*semiotic clustering*) ha permès identificar temes transversals i establir relacions interpretatives (Crang, 2005, p. 228). Aquest procés ha donat lloc a l'organització dels resultats en quatre blocs analítics, que figuren tot seguit en aquest text, cadascun com a epígraf autònom, en una síntesi forçosa de codis i fragments transcrits literalment que no esgota la riquesa dels materials obtinguts.

3. «Els primers anys van ser complicats [...]: teníem un segell, però [...] no podíem fer res»: ¹⁰ gestació, desenvolupament inicial i territori de partida

Segons les entrevistes, l'aterratge de l'etiqueta francesa al territori es va iniciar al cantó nord: «Neix el 2008–2009 en què la gent del Vallespir té interès en demanar al Ministeri de Cultura francès el segell de País d'Art i d'Història» (Gal·la). La ràpida connexió amb el sud s'explica per un vincle personal entre dues batllies:

Primer de tot el Vallespir decideix demanar aquest segell francès. L'alcalde de Prats de Molló del moment és molt amic de l'alcalde de Camprodon i diuen: «Ei! Demanem-ho junts. *Pos vale*, intentem-ho!». Se'n van a demanar-ho, es munta tot el dossier i passa. (Mercè).

Les entrevistes mostren raons diverses per justificar la conformació d'un àmbit transfronterer per al PAH. Aquesta heterogeneïtat suggereix que cada actor interpreta de manera diferent el sentit del PAHTVCTT. Segons l'Agnès, respon al fet que «el Vallespir no es [veia] amb cor de tirar-ho tot sol i [...] en canvi [veien] que hi havia oportunitats a l'altra banda», cosa que revela una percepció d'insuficiència del Vallespir i la voluntat d'augmentar la massa crítica amb el recurs al cantó sud. Aquesta idea es complementa amb les paraules de l'Estel, que destaca la visió de la demanda turística del sud en clau d'oportunitat: «Hi ha un mercat [...] potent [...], aquests municipis estan més a prop de Catalunya [sud] que no de París, [...] [vol·len] impulsar projectes transfronterers per posicionar [...] l'Alt Vallespir al mercat del sud». Per tant, emergeix la dimensió turística com a motivació principal, present també al sud:

¹⁰ Gal·la.

Figura 2.2. «L'any 2004–2005 uns quants batlles [...] es van posar a pensar [...] com [...] *treure* aquesta frontera [...]. D'Arles cap amunt [...], és molt més de comportament i de comunicació catalana que la resta del [...] Vallespir» (Laia; cursiva afegida): l'Alt Vallespir, amb el Canigó d'horitzó, vist des de la línia fronterera estant (el Comanegra)



Fotografia de Valerià Paül (06/12/2009)

Des de la Vall de Camprodon es va considerar que era important sobretot per atraure turisme francès [ja que] [...], per un tema de desestacionalització turística, [...] [al sud] els caps de setmana, setmana santa o l'estiu està tot a rebentar de gent de l'àrea metropolitana [...] i [e]ls francesos [...] tenen un calendari de vacances diferent. (Gal·la).

Més enllà d'aquesta finalitat turística global, amb matisos diferents a cada costat de la frontera, emergeix la pretensió patent de captar fons —com reconeix Estel, «Aquests alcaldes s'ho van plantejar com una oportunitat per rebre calers»— en un territori que es percep històricament marginat per les polítiques de l'Estat francès:

El Vallespir [...], sobretot l'Alt Vallespir, [...] sent una mica conscients, no?, que quedaven com lluny de París i també conscients *de què* segurament havien tingut poques inversions del seu propi govern, [...] confiaven molt en aquesta marca [...] per desenvolupar econòmicament el seu territori [...]. Era situar-se en el mapa, d'un mapa important, d'un referent cultural, d'un recurs turístic cultural. (Nina).

Aquesta motivació s'estén més enllà dels fons francesos i inclou els europeus. Sança ho resumeix amb claredat: «Aquest territori ha *permís* molta cosa. La primera cosa és la possibilitat de tenir diner de l'Europa». Uns minuts més tard insisteix: «La primera responsabilitat [del PAH] és certa capacitat a tenir sous de l'Europa» (Sança). Fer-lo transfronterer obria la porta a un finançament Interreg, mentre que, si el PAH hagués quedat dins les fronteres estatals, els recursos haurien estat més limitats. El desig de fons europeus és recurrent en els testimonis:

Entenc que és una manera d'aconseguir aterrar recursos, al final, crec, no?, [...] financers, sobretot. Jo crec que el tema està enfocat per aquí. [...] Si no és amb aquest tipus d'associacions, una mica supramunicipals, no podem tenir accés a grans fonts de finançament o grans subvencions tipus POCTEFA¹¹ o *algo* així. (Xènia).

L'àrea del PAHTVCTT al nord de la frontera, formada per les dues intercomunalitats vallespirenques (Figura 2.1), va iniciar el projecte i, per tant, la seva delimitació no estava sotmesa a dubtes. Determinar el territori participant al sud va ser més complex i detectem dues cauteles a l'efecte. D'una banda, al nord buscaven evitar «una presència exagerada de la part [sud]-catalana en aquell punt del projecte, [...] bàsicament [...] presenta[nt] una candidatura que fos transfronterera, que fos amb un territori molt proper» (Nina). De l'altra, al sud existia una prudència diferent, derivada del desconeixement del sistema francès: «*Au début* han dit “sabem pas si li agradarà”. [...] Hi havia un desequilibri entre França i Espanya» (Sança). Per això, la delimitació al cantó sud-català va ser modesta (Figura 2.1).

Es va considerar que Ripoll, per la quantitat d'habitants que tenia, suposava desplaçar el centre de gravetat de Ceret cap a Ripoll i no deixa de ser un segell francès. [...] “Val més [...] pocs [del sud], que sigu[in] l'afegit, i [...] en un futur ja parlem d'ampliacions”. I vam ampliar la Vall de Camprodon fins a Sant Joan. (Gal·la).

Un cop concedida l'etiqueta PAH, aviat van sorgir dificultats de gestió precisament pel caràcter transfronterer del territori conformat: «Teníem un projecte, però resulta que som administracions de dos Estats diferents [...], no podíem fer cap consorci, cap mancomunitat, [...] i ens trobàvem que era impossible executar res» (Gal·la). Nina ho confirma: «Quan no hi havia l'AECT creada, era impossible fer transferències econòmiques». En darrera instància, l'AECT s'entén

¹¹ Sigles del Programa Operatiu de Cooperació Transfronterera Espanya-França-Andorra, que s'encarrega d'administrar els fons Interreg de la UE en aquesta àrea de frontera corresponent en bona mesura amb el Pirineu. Dels tres vessants que conformen Interreg, forma part de l'A, destinat a recolzar a aquelles àrees que es corresponen a fronteres entre Estats-membres de la UE amb l'execució del fons FEDER. Al període 2021–2027 es troba en la seva sisena ronda.

com un mecanisme que, en adscriure's al dret europeu, permet esquivar els respectius Estats:

I saps per què és important? Perquè és una manera de finançar que ens ha de donar directament 60... 75% de FEDER sense els Estats, directament d'Europa, és aquí la potència [...]. Perquè, si no, què fem? Anem a demanar a l'Estat francès, a l'Estat espanyol [...] i fan el que volen. En canvi, com l'AECT és una entitat europea en si, automàticament quan hi ha un projecte, hi ha un 65% de FEDER. I és molt més complicat *pels* estats rebutjar una participació. (Ivet).

La fórmula de l'AECT apareix, per tant, vinculada a una necessitat de governança però també a la gestió dels fons ja albirats al període inicial del PAH:

Després van dir «*Bueno*, ara ja tenim el País d'Art i d'Història, però, clar, necessitem diners per fer coses». [...] «Doncs, mira, presenteu-vos a un POCTEFA i us donarem diners, a banda d'alguna subvenció més». [...] I llavors van constituir l'AECT al cap d'uns anys. (Agnès).

4. «L'AECT [...] està molt *encorsetat* en el tema País d'Art i Història i ara *lo que [...] es vol fer és [...] altres tipus de conceptes*»:¹² assoliments, límits i redefinicions

Tot i les expectatives generades amb la creació de l'AECT, el seu desenvolupament des del 2015 es percep amb ambigüitat. Entre els resultats destacats, s'esmenta la inversió sota el paraigua de POCTEFA, especialment la construcció de la seu a la Verneda (Prats de Molló), que actua com a centre d'interpretació del territori (Figura 2.3) i coordina una xarxa de centres més petits. A més, l'AECT gestiona el territori en tant que PAH declarat com a tal, això és, amb un programa estructurat de divulgació i interpretació patrimonial a diferents nivells.

Bàsicament el que fem és [...] visites guiades en el territori. Això és una obligació del segell «País d'Art i d'Història» [...]. Llavors tenim tot un apartat [...] que s'ha de transmetre aquest coneixement a les generacions futures [...], fem molt de treball amb les escoles del territori [...] i de fora del territori. [...] L'altra cosa que fem és difusió del patrimoni en general. [...] Això ara tenim aquest POCTEFA [...] i nosaltres hem creat un centre d'interpretació conjunt [...] que [...] parla de tot, [...] i [...] deu centres d'interpretació escampats pel territori, com a antenes, [...] cadascun dedicat a una temàtica, [...] amb la voluntat que la gent vagi d'antena a antenna i pel centre d'interpretació de Prats de Molló. (Gal·la).

¹² Xènia.

Hem fet per vuit milions d'euros entre l'Europa, la *Région d'Occitanie*, la Generalitat de Catalunya, la Diputació de Girona i el Consell General [...]. El *más* important és la Verneda. *Por* què? El País d'Art i d'Història t'imposa un centre d'interpretació. (Sança).

Tot plegat sembla molt orientat al turisme, fins i tot en projectes concebuts per a la població local: «S'ha fet una línia d'autobús, regular, que comunica Camprodon, Molló i Prats de Molló i això trobo que és bo. [...] Més que res ho agafa la gent que fa el camí de la Retirada» (Tanit). Més enllà d'aquests comentaris, emergeixen lectures crítiques de la primera dècada d'existència de l'AECT PAHTVCTT, en especial pel que fa a l'etiqueta PAH. Les següents declaracions en són una mostra expressiva:

Figura 2.3. «La Verneda és ara l'identitat del País d'Art i d'Història» (Sança): imatge dels panells de les instal·lacions de la seu de l'AECT a Prats de Molló, «que ens ha costat Déu i ajuda obrir-la i fer-la... i pagar-la no sé quant trigarem!» (Mercè)



Fotografia de Valerià Paül (19/05/2022)

Aquest segell t'imposa unes condicions quan financerament [...], misèria i companyia. [...] Et marquen tot, què pots fer i què no, [...] t'imposen una sèrie d'obligacions en la contractació del personal que ho veiem més ara com un límit, [...] unes càrregues. [...] Potser aquesta gent no ens interessa. I hi ha una certa unanimitat

en aquest sentit. [...] Ens interessa mantenir l'AECT, continuar fent el que fem, això no vol dir que renunciem al patrimoni [...] però segurament no fer-ho sota el segell «País d'Art i d'Història» [...]. Podrem fer el mateix, fer-ho millor i menys fiscalitzats. (Gal·la).

[L'AECT] és una eina molt potent. El País d'Art i d'Història és més restringit, és patrimoni, turisme i una mica de cultura i, en canvi, l'agrupació jurídicament pot fer carreteres, ajudar indústries, pot fer el desenvolupament molt més ampli. (Laia).

Els estan pensant no sé... en el català no sé on, o un centre d'interpretació, i jo no vull un centre d'interpretació, *lo* que tinc un vull arreglar, ho vull conservar, però tampoc tinc l'objectiu *de què* siguem més turístics. M'agradaria frenar una miqueta perquè no ens passem. (Txell).

Així, les entrevistes associen al PAH epítets com «límit», «càrrega» o «restricció». En coherència amb aquesta percepció, s'arriba a plantejar el següent: «El País d'Art i d'Història frena molt [l'AECT]» (Mercè). En un sentit similar, expressat en termes propositius: «Una vegada tu tens l'AECT, aquesta no ha d'estar vinculada estrictament al País d'Art i d'Història» (Nina). Resulta irònic que una estructura originada com a PAH i que va donar lloc a l'AECT ara es percep com un fre, fins al punt de voler-la eliminar i que resti, només, el que n'ha estat una derivada.

En aquest sentit, les entrevistes revelen la voluntat d'ampliar l'horitzó més enllà del seu enfocament inicial. Aquesta ampliació es concreta en dues línies. D'una banda, superar el binomi turisme/patrimoni, incorporant altres formes de turisme:

Jo *lo* que esperi és que [...] es podrà mantenir [...], per ampliar justament les missions i provar de no pas ser tancats en el patrimoni *bastit*, [...] més *oberts* a tot el que és *environmental*. Això ara, els nostres dies, és això que és fort. [...] Amb aquesta *idea* nosaltres ens interessa, perquè jo pensí que [...] tenim la sort de tenir [...] moltes *calitats* de naturalesa i que això la gent els hi agrada ara, al nostre temps. [...] És per això que aquesta idea d'obertura, d'obrir més tot el que és la naturalesa i els camins [...], arreglar pistes per comunicar més bé, perquè [...] les muntanyes, els Pirineus, s'han de passar, eh?, d'un *band* a l'altre, és pas fàcil. (Queralt).

D'altra banda, i com ja es desprèn d'aquesta cita de Queralt o de l'anterior de Txell, es vol transcendir l'agenda turística, cosa que apareix en altres entrevistes:

La gran assignatura pendent [...] és reindustrialitzar [...]. És evident que el turisme és important però [...] [el territori] perd població i veus moltes cases tancades [...]. Això és evident que el turisme no ho aguanta i, per tant, jo crec que és projectes de reindustrialització, [...] l'assignatura pendent. (Vinyet).

Jo crec que les infraestructures són molt importants en aquest avenç d'intercanvi cultural i d'unió. [...] Per fer grans obres de renovació [...], necessitem grans fons i això només es pot *vehiculitzar* a través d'aquesta mena de formacions. Ara l'AECT està patint, *bueno*, està patint, està duent a terme un canvi intern i *bueno*, esperem que aquest canvi permeti doncs... diversificar [...] els objectius, [...] no només el tema històric. (Xènia).

En tot cas, la cartera hauria d'implicar «treballar en l'àmbit econòmic, social, formatiu, esportiu...» (Estel), «transports, comunicacions, benestar social, temes de gent gran..., [...] ampliar competències al màxim» (Gal·la). Entre aquestes noves funcions, se cita el model de la Cerdanya i s'hi inclou la llengua amb més decisió que fins ara:

I ara, com que és una AECT, volem que tingui una competència més estesa, el que té l'AECT de Cerdanya, és a dir, poder fer tota mena de col·laboracions encara que siguin una carretera. [...] Es podria fer [...] una escola bilingüe. [...] Ja sabem finalment que la llengua és l'eina *real*. Si no tenim la llengua, no tenim res. Què *tenim* de fer? *Tenim* de fer que gent de la teva edat pugui d'anar amb gent de la teva edat de l'altre costat i puguin compartir coses. Això és *pel* demà. [...] Tenim aquest repte endavant i l'AECT és una eina molt potent. (Ivet).

El 2022 s'aprova una ampliació significativa de l'àmbit de l'AECT (Figura 2.1). Aquesta expansió respon a dues motivacions. D'una banda, corregir el «desequilibri» inicial, com indica Sança, cercant «un equilibri entre França i Espanya, entre Catalunya Nord i Catalunya Sud». La mateixa persona afegeix que això genera economies d'escala: «aquest territori demanda molt finançament i ara tenim 44 ajuntaments per [a] 50 o 70.000 persones» (Sança). De l'altra, «l'Administració catalana sempre [...] demanava una corresponsabilitat més gran de la part catalana, [...] que hi haguessin més pobles de la part catalana» (Nina). L'ampliació a l'Alta Garrotxa i al sector més occidental de l'Alt Empordà cerca relligar un territori de muntanya que es percep amb vincles històrics, superant no només la frontera internacional sinó també les divisions entre pobles, valls i comarques: «Intentem [...] no fer frontera del Ripollès i l'Alt Vallespir, no, també la Garrotxa, perquè l'han tinguda moltes vegades, i han tingut molta relació. [...] Abans hi havia molta i encara queda un residu de relació» (Aloma). Tot aquest territori se sent internament com a coherent:

Es coneixen perfectament Maçanet de Cabrenys amb la Vall de Bianya. [...] Pot donar la sensació [...] que està més desarticulat i [...] no tenen comunicacions entre ells i tot, però tenen una sensació de front comú, de problemàtiques comunes, que crec que els ha donat el Consorci de l'Alta Garrotxa. (Gal·la).

5. «Si no fos amb País d'Art i d'Història, no hi tenim relació»:¹³ dinàmiques transfrontereres minvades, rol de l'AECT i obstacles persistents

Les entrevistes transmeten que l'AECT PAHTVCTT opera en un territori amb relacions transfrontereres escasses: «Durant molts anys hem viscut d'esquenes, [...] [d'una banda] mirant cap a París i [...] [de l'altra] cap a Barcelona» (Gal·la). En resum, «La veritat és que hi ha molt poques relacions» (Mercè). Aquesta vivència present contrasta amb la intensa dinàmica percebuda al passat, debolida primer el 1659 i, després, amb la consolidació de la frontera i la fi del món rural tradicional:

Ja no estic parlant [...] del segle XVII, que també ho podríem parlar, però [...] són territoris que històricament han tingut molta relació. [...] La gent de frontera, que en diguem, sempre havíem tingut una tirada cap [a l'altre costat]. (Estel).

Catalunya era un espai identificat. En un moment determinat es va fer així [fa el gest de partir], [...] ha estat trencada. [...] Hi ha hagut un trencament geogràfic que [ha] dividit socialment, econòmicament... les dinàmiques definides i històries. (Laia)

Hi *havien* per exemple famílies d'Oix que [...], a l'època dels masos, es feien masovers dels masos de l'altre [costat], hi havia aquest tipus de moviment de gent. [...] Estava molt poblat, el bosc, abans [...]. Els masos s'han perdut. (Xènia).

Les entrevistes assenyalen una paradoxa: la millora de les infraestructures ha coincidit amb la minva de les dinàmiques creuades. «Dona la casualitat que, des que tenim bona carretera, [...] hi ha *menos* relació» (Aloma). Elna ho confirma: «Abans que hi hagi una bona carretera internacional, hi havia més relacions [...] que ara». Aquesta pèrdua s'ha donat fins i tot en una conjuntura general d'integració comunitària:

Les fronteres dels estats aquí es noten. [...] La majoria de la gent [...] va al coll d'Ares i torna a girar. [...] Hi havia més relació a l'època de Franco [...] que a l'època recent. Ens hem desconnectat als anys 80–90, fins i tot amb Schengen. [...] Hi havia més relació quan hi havia la frontera física [...] que en els anys més recents, que hi havia més permeabilitat de la frontera. [...] Hem perdut relació. (Gal·la).

Les entrevistes coincideixen que l'única relació formal entre els dos costats era la revisió anual dels mollons per part de les autoritats locals. Paradoxalment, aquest ritus de confirmació de la frontera es percep com l'activitat transfronterera per excel·lència:

Hi ha una cosa que és bonica, i m'agrada, i que es fan en els pobles transfronterers, que és el control de les mugues cada any. Això és una trobada de germanor. «Ens trobem els d'aquí i els d'allà i anem a mirar...», a una excursió, fas vincle! (Txell).

¹³ Txell.

Denantes havia una reunió cada any entre els francesos i els espanyols [...], això és el *traité* de Baiona [...], era l'única relació oficial entre Catalunya Nord i Catalunya Sud [...]. Cada any posem una firma. Mirem que la *borne* [...] no ha canviat. Ara el País d'Art i d'Història és la possibilitat *por* aquestos dos territoris de treballar [...]. Si no tenim aquesta passarel·la, aquest punt, si volem, és molt, molt difícil. [...] L'[AECT] és un útil que permet tot això. Si no *hai* aquesta [AECT], sabeu pas què podem fer... (Sança).

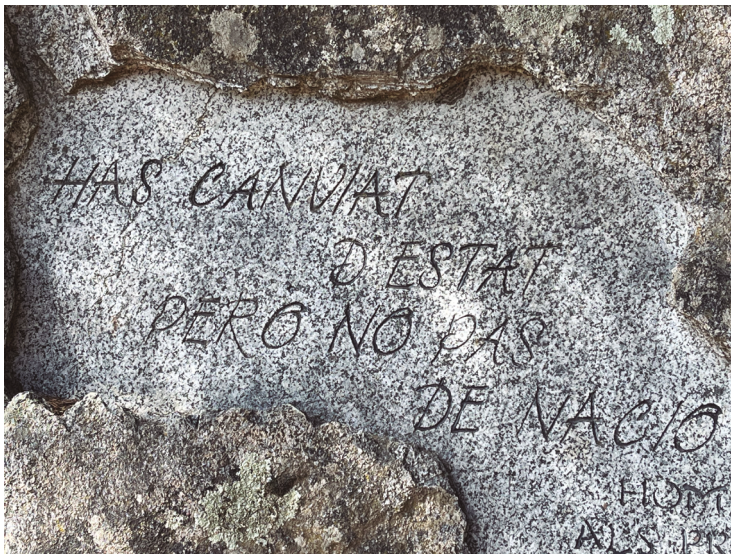
Així, segons Sança, l'AECT PAHTVCTT representa una oportunitat per superar la manca de relacions heretada. La cita d'Estel recollida a la Figura 2.4 apunta en la mateixa direcció. Ara bé, les entrevistes transmeten que les dificultats per transcendir la frontera són fortes. Com resumeix la Laia, es tracta de «dos Estats molt potents, un molt més que l'altre». Entre d'altres raons, s'esmenten les diferències en cultures polítiques, socials i administratives generades a banda i banda de la frontera:

La frontera jo crec que marca un canvi cultural i social bastant important, [...] des d'una perspectiva històrica [...]. I [...] pensar que estem tan a prop i som tan diferents: [...] culturalment [...] i a nivell de pensament social. [...] A part del sentiment que volen tenir de pertànyer a un territori, que és Catalunya, la majoria de gent, a part d'això, jo crec que els Pirineus van crear bastanta divisió. (Xènia)

La cultura política és completament diferent [...]: a sota tenim gent generalment jove, molt dinàmica, amb una idea del servei públic diferent, [...] quan [...] [a]dalt és molt més [...] egòlatra [...], el món francès, en comptes de creure en aquesta política del servei públic, és més «jo soc electe, soc un semidéu». [...] El sistema administratiu francès contra el del sud no té res a veure: és molt lent, és molt pesat, és molt antiquat. (Mercè).

Al capdavant, la frontera actua des de fa més de tres segles i mig, de manera que l'AECT opera en els següents termes: «Projecte molt ambiciós [...], però de molt difícil gestió, perquè eren dues cultures [...] totalment diferents» (Vinyet). Intentar crear un espai transfronterer que mobilitza, d'una manera o altra, la catalanitat (compartida) posa en qüestió els fonaments de dos Estats que han creat i mantingut la frontera. Fet i fet, «L'Estat francès, [...] l'Estat espanyol [...] no volen que existim ja» (Ivet).

Figura 2.4. «Els estats marquen el que passa a la frontera. [...] Això [tancar passos fronterers des del 2020] és una mesura arbitrària que ha decidit França [...] Ara, l'AECT què fa? [...] Munta [...] unes jornades [...] per parlar de l'àmbit transfronterer [...], de les èpoques que no hi havia fronteres, que tot era Catalunya, fins que els reis van fer el tractat dels Pirineus» (Estel). Dues imatges del coll de Manrella: la frontera barrada amb rocs (2020–2024) i una petita inscripció en una pedra.



6. «No és que el procés impulsí les relacions, el procés catalitza coses que ja existien»:¹⁴ identitat, llengua i independentisme catalans

Aquest darrer epígraf se centra en la catalanitat de la iniciativa, un vector que ja ha aparegut abans però que ara abordem específicament. D'entrada, les entrevistes transmeten que el sentiment compartit de pertinença catalana és present: «Hi ha una consciència de catalanitat» (Ivet). Ara bé, com es defineix la catalanitat no resulta tan evident. La llengua sembla un component essencial, però les entrevistes matisen aquesta idea:

[El català] és un dels pocs punts d'unió social entre els municipis del nord i els municipis del sud, però *bueno*, que promoguín l'ús del català, la recuperació de tradicions, la protecció identitària del català i de la cultura catalana... tampoc és [...] una majoria [a la Catalunya Nord]. [...] Hi ha tota una sèrie d'habitants [a la Catalunya Nord] [...] [amb] aquest sentiment català, però *bueno*, tampoc, [...] la majoria. (Xènia).

La situació precària del català al nord és un tema recurrent. Diversos entrevistats nord-catalans s'excusen per no saber-lo parlar (sic). Elna afirma que «A Catalunya Nord s'ha perdut molt la llengua», i Tanit hi afegeix: «La gent del Nord, sobretot la gent més jove, et veuen, quan parles català, com una cosa antiga, com una cosa folklòrica». Amb el mateix mot es manifesta Mercè quan etziba que, al nord, «La catalanitat en la gran majoria de la població és una qüestió *folklòrica*» (cursiva afeïda). En aquest sentit, Mercè considera que «L'idioma és una barrera important». Tanmateix, se suggereix que l'interès per la cooperació existeix més enllà d'aquesta barrera lingüística:

Amb [...] [un poble d'una banda] teníem un projecte d'intercanvi de nens de l'escola. Els nens de l'escola de [...] [un poble d'una banda] venien a [...] [un poble de l'altra banda] i [...] [a l'inrevés]. Però, *bueno*, quan els veus... és súper diferent... Hi ha alguns [nord-catalans], pocs, que parlen català. Els [...] [sud-catalans] no parlen francès. És complicat, tot. Però, *bueno*, l'interès hi és. (Xènia).

Algunes entrevistes ofereixen una visió diferent. Així, Dolça expressa que «A Catalunya Nord hi ha com un desig de revifar la llengua. En canvi [...], al sud, és al revés, *más* bé va a la baixa». Això la porta a revelar que «El sentiment sobreviu a la llengua» (Dolça), cosa que d'alguna manera ajuda a entendre com funciona la catalanitat al nord i, en darrera instància, la predisposició que hi ha a cooperar amb el sud. Elna ho mostra de la següent forma: «Ningú no parla català, però porten la

¹⁴ Ivet.

senyera, tothom té la senyera i són catalans. [...] N'hi ha molts que són catalans que no saben ni una paraula de català, mes són catalans.» Això explicaria que, malgrat la feblesa de la llengua, s'hagi mantingut un suport a la pulsio independentista del sud (Figura 2.5).

Hi ha hagut el trauma de l'1 d'octubre [...]: la gent no s'havia pensat mai que una lluita pacífica, democràtica, de gent pel carrer, etc. tingui el resultat de iaies pegades pel sòl. [...] Encara que els francesos no tinguin res ni amb independència ni amb autonomia, res, [...] això de violar principis de drets humans, no. (Ivet).

Algunes entrevistes plantegen que l'AECT hauria d'assumir un paper actiu en la dimensio lingüística, utilitzant la catalanitat com a palanca de cooperació. Ara bé, constatem divergències sobre si aquest paper ha de ser secundari o central:

Seria un dels punts on podríem treballar, el tema identitari, però no deixa de ser[-ne] un, [...] s'ha de continuar treballant en tota la resta. [...] Al final, *lo* que volem [...] és [...] aconseguir benestar [...] i això ens ho han de poder facilitar aquest tipus de voluntats superiors. [...] Hi ha un tema econòmic important, hi ha d'haver un flux econòmic [...]. No tenim recursos i hem d'anar cap a on creiem que els podem tenir. (Xènia).

Volem fer país a la nostra manera, de manera una mica subterrània, però serà molt fort perquè tenim bressoles, tenim un jovent que aprèn el català i que té consciència de catalanitat. (Ivet).

Així, algunes entrevistes destaquen la importància del jovent per bastir un futur transfronterer i català. Com diu Tanit, «Si no impliquem el jovent amb alguna cosa que no sigui només la cultura, en algun tema que els pugui interessar, [...] es perdrà tant la relació com la llengua. Igual que a l'Alguer». Aquesta idea reforça la demanda d'un paper proactiu de l'AECT en matèria lingüística, però no tothom ho veu igual: alguns consideren que això pot associar-se massa amb l'independentisme del sud:

Si aquest País d'Art i d'Història *tiene* una disposició *más o menos* independentista, és complicat [...]. Pensi que aquesta entitat no *puede ser* una entitat *política*. [...] Si comencem a ser una entitat *política*, [...] un dia *irà* bé d'un costat, *irà* pas bé de l'altre. [...] Coneixi els alcaldes [...]: *hai* independentistes, *hai* sobiranistes, *hai* que són *por* Puigdemont, *hai* que són *por* un altre [...]. És la vida política, això, *voilà*, *alors*... No podem començar com una actitud *política*, devem tenir una actitud de patrimoni, d'ajut a les institucions, per la *memori*, pel patrimoni, per tot... pel termalisme, per l'agricultura, per les tradicions, per la festa de l'os, tot, tot que és aquest territori, les tradicions, *les chansons*, la sardana... tot, tot això! (Sança).

Figura 2.5. «Fa cinquanta anys, a Prats de Molló, no senties una paraula de francès, [...] tothom parlava el català i ara ja [el parlen] molts poquets» (Elna); però hi ha imatges independentistes als carrers



Fotografia de Valerià Paül (11/08/2025)

Convé fer notar que, en aquest llistat de Sança de temes a desenvolupar per l'AECT, no hi és, la llengua. Al capdavant, «Quan tu defenses la llengua, és política, també. Intentem *abarcar* que tothom se senti acollit encara que no sigui independentista. [...] Però la defensa de la llengua, sí. I al nord, també» (Dolça). Les referències a l'independentisme són, en general, indirectes. Només Ivet les fa de forma desinhibida i oberta. Segons ella, el tancament de les fronteres de 2020–2024 (Figura 2.4) respon a una voluntat dels Estats de «castigar [...] allò de les urnes, [...] tenen una por de nosaltres» i imagina que si «Catalunya aconsegueix la independència», al nord convindria sol·licitar «un tracte específic [...], la doble nacionalitat, com fan els hongaresos» (Ivet). Aquest plantejament, que dibuixa un escenari futur concret, conviu amb una percepció més tàcita de l'AECT com a instrument paradiplomàtic o irredemptista de la Catalunya–comunitat autònoma:

Aquí hi ha també un interès de país. *Poder* Catalunya no podrà abraçar tota la Catalunya Nord, però, si a través d'una entitat com l'AECT, la podem abraçar, i aquesta entitat pot treballar, *bueno*, jo crec que políticament és interessant. (Nina).

7. Conclusions

L'etiqueta PAH, privativa del context francès, s'ha caracteritzat per la seva vocació turístico-patrimonial (Filloz i Colomb, 2011; Bénos i Milian, 2013; Rayssac i Bénos, 2015; Tanchoux, 2020). El territori estudiat és singular perquè la va transfronteritzar i, en una evolució no prevista en l'origen, en va derivar una AECT, la figura de la UE que aporta la governança formal per operar en aquells contextos transfronterers que la volen, així com la possibilitat de captar fons específics. Les entrevistes indiquen que, avui, es vol prioritzar l'AECT i desacoblar-la del PAH: el segell francès és percebut com a limitant —fins i tot per la seva matriu turística— i es tendeix a defensar que convé deixar-lo enrere, un cop consolidada una estructura de cooperació estable que es desitja que esdevingui multitemàtica. L'ampliació de 2022 reforça aquest gir, perquè el projecte ha deixat d'identificar-se amb les valls del Ter i del Tec per incorporar l'Alta Garrotxa i l'extrem oriental de l'Alt Empordà, consolidant-se més com a AECT que com a PAH, també en termes d'abast territorial.

Els resultats suggereixen que l'AECT està intentant bastir un territori transfronterer compartit on les relacions han estat escasses, com palesaven les dades d'IMD en termes quantitius. Les entrevistes, així, matisen el diagnòstic benvolent de Baylac-Ferrer (1992a, 1992b) d'alta intensitat de dinàmica transfrontera i confirmen el parer de Font i Tort (2000) sobre la frontera com a obstacle de pes. Alhora, s'alineen amb la lectura de Becat (2021, p. 415) relativa a que la permeabilitat varia «segons les èpoques». Ara s'estaria transitant cap a una fase d'obertura, encoratjada políticament i orientada d'entrada a la captació de fons, però cada vegada més amb correlats socials i culturals que afecten la societat civil i es distancien de la política formal. L'AECT no ha revertit la inèrcia de desconexió, però es constata una progressiva activació i potencial per esperonar dinàmiques locals, que es podria accelerar si aconsegueix ampliar les seves competències més enllà de les contingudes a les «*Informations à fournir*» fixades en la seva constitució el 2015.

La catalanitat ha emergit en aquest estudi des del moment d'indicar el nom de l'entitat estudiada, però no ho ha fet de manera inequívoca. Si bé la consciència compartida sembla ser-hi, la fragilitat lingüística i la percepció de la catalanitat com a folklòrica al nord dificulten una iniciativa conjunta en aquest sentit. Les entrevistes també expressen reticències a associar l'AECT amb el procés independentista, especialment tenint en compte el rol jugat per la Catalunya Nord en general —i pel Vallespir en particular— durant el referèndum i el període posterior a l'1 d'octubre del 2017 (Vicens i Tedó, 2017; Becat, 2021). En definitiva, l'AECT (PAH)/TVC(TT) pot ser llegida com un instrument paraestatal que opera en el marc del dret europeu per coordinar polítiques en un espai fronterer on els dos Estats continuen es-

sent percebuts localment com a potents, amb l'objectiu prioritari declarat d'accedir a fons Interreg i amb el teló de fons de la catalanitat. Aquesta sembla actuar com a connector d'ampli angular, malgrat la pressió dels Estats i, per tant, en constant tensió —més o menys explícita— i amb dificultats per transcendir l'estricta dimensió turístico-patrimonial.

Agraïments

El treball de camp d'aquest article, tant el maig de 2022 com l'agost de 2025, ha estat possible en el marc del projecte H2020 EXCELLENT SCIENCE – Marie Skłodowska-Curie de la UE HIGHLANDS.3 («*Collective Approach of Research and Innovation for Sustainable Development in Highland*», <https://doi.org/10.3030/872328>). Alhora, agraïm profundament els testimonis de les 16 persones entrevistades.

Referències

- BAYLAC-FERRER, A. (1992a) «L'espai nord-català». Dins: Serra, J. C. (ed.), *Qui sem els catalans del nord*. Perpinyà: Associació Arrels, p. 47–70.
- BAYLAC-FERRER, A. (1992b) «Població i recursos». Dins: Serra, J. C. (ed.), *Qui sem els catalans del nord*. Perpinyà: Associació Arrels, p. 89–106.
- BECAT, J. (2021) «Catalunya Nord postcovid». Dins: Burgueño, J. (ed.), *La nova geografia de la Catalunya post-covid*. Barcelona: Institut d'Estudis Catalans, p. 411–419.
- BÉNOS, R. i MILIAN, J. (2013) «Conservation, valorisation, labellisation : la mise en patrimoine des hauts-lieux pyrénéens et les recompositions de l'action territoriale». *VertigO*, 16, p. 1–15. <https://doi.org/10.4000/vertigo.13631>
- BURGUEÑO, J. (2003) *Història de la divisió comarcal*. Barcelona: Rafael Dalmau.
- BURGUEÑO, J. (2005) «Sortida a la Vall de Camprodon (23 d'octubre de 2004)». *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, 59, p. 187–192.
- CASTAÑER, M. i FELIU, J. (2012) «L'Eurodistricte català transfronterer. Un espai emergent sense marc administratiu». *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, 74, p. 41–58. <https://doi.org/10.2436/20.3002.01.12>
- CONSEIL GÉNÉRAL DES PYRÉNÉES-ORIENTALES (2007) *Charte en faveur du catalan*. https://web.archive.org/web/20080207072824/http://www.cg66.fr/culture/patrimoine_catalanite/catalanite/charte.html
- COPE, M. (2010) «Coding Qualitative Data». Dins: Hay, I. (ed.), *Qualitative Research Methods in Human Geography*. Don Mills: Oxford University Press, p. 281–294.

- CRANG, M. (2005) «Analysing Qualitative Materials». Dins: Flowerdew, R. i Martin, D. (ed.), *Methods in Human Geography. A Guide for Students Doing a Research Project*. Harlow: Pearson, p. 218–232.
- DUNN, K. (2010) «Interviewing». Dins: Hay, I. (ed.), *Qualitative Research Methods in Human Geography*. Don Mills: Oxford University Press, p. 101–138.
- EUROPEAN COMMITTEE OF THE REGIONS (2025) *List of European Groupings of Territorial Cooperation = Liste des groupements européens de coopération territoriale = Liste der Europäischen Verbünde für territoriale Zusammenarbeit*. https://cor.europa.eu/sites/default/files/2024-11/Official_List_of_the_EGTCs.pdf
- FILLOZ, V. i COLOMB, V. (2011) «De l'étiquette à la marque : la labellisation comme unificateur des projets territoriaux ?». *Développement Durable et Territoires*, 2 (2), p. 1–11. <https://doi.org/10.4000/developpementdurable.8998>
- FONT, J. i TORT, J. (dir.). «Catalunya, País Valencià, Balears, Andorra». Dins: Ascón, R. et al. (dir.), *Gran geografia universal*. Barcelona: Edicions 62, vol. 10.
- HOUTUM, H. van (2000) «An Overview of European Geographical Research on Borders and Border Regions». *Journal of Borderlands Studies*, 15 (1), p. 57–83. <https://doi.org/10.1080/08865655.2000.9695542>
- MAJORAL, R. (coord.) (2002) *Cataluña. Un análisis territorial*. Barcelona: Ariel.
- MORANGE, M. i SCHMOLL, C. (2016). *Les outils qualitatifs en géographie. Méthodes et applications*. París: Armand Colin.
- NAVARRO, N. (2016) «Le label “ Ville et Pays d'art et d'histoire ” en France : une double opérativité symbolique du patrimoine ». *Communiquer. Revue de Communication Sociale et Publique*, 16, p. 51–64. <https://doi.org/10.4000/communiquer.1865>
- ORTIZ, M. (2022) *Villes et Pays d'art et d'histoire. Les patrimoines au service du projet de territoire*. Bordèu: Sites et Cités remarquables de France.
- PAÜL, V. (2021) «Vers un “estat independent”? Geografies (polítiques) del procés post-2010». Dins: Burgueño, J. (ed.), *La nova geografia de la Catalunya post-covid*. Barcelona: Institut d'Estudis Catalans, p. 395–410.
- PAÜL, V. i TRILLO, J. M. (2022) «The Persistent Catalan-Spanish Turmoil: A Geopolitical Reading of the First Weeks of the COVID-19 Crisis Management in Catalonia and Spain». *Geographical Review*, 112 (4), p. 493–511. <https://doi.org/10.1080/00167428.2021.1945927>
- PAÜL, V., VILA-LAGE, R. i TRILLO, J. M. (2022) «“The n°1 Country”? A Critical Investigation of the Booming Designation of Biosphere Reserves in Spain». *Landscape and Urban Planning*, 222 (104375). <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2022.104375>
- PAÜL, V., TRILLO, J. M. i VILA-LAGE, R. (2024) «La AECT Valls Catalanes, ¿un dispositivo de cooperación transfronteriza al servicio del desarrollo rural?». Dins: Escribano, J., Esparcia, J. i Vercher, N. (ed.), *Aportes de la geografía (rural) a la ‘visión a largo plazo’ de las zonas rurales*. Madrid: Asociación Española de Geografía, p. 143–155. <https://doi.org/10.21138/grd.2024.lc>

- PLA, J. (1979) «Notes del capvesprol». Dins: *Obra Completa*. Barcelona: Destino, v. 35.
- RAYSSAC, S. (dir.) i BÉÑOS, R. (coord.) (2015) *Les hauts lieux du tourisme en Midi-Pyrénées : Dispositifs de valorisation et organisation des territoires touristiques*. Tolosa: Université de Toulouse Jean Jaurès.
- RUIZ OLABUÉNAGA, J. I. (1999) *Metodología de la investigación cualitativa*. Bilbao: Universidad de Deusto.
- SUBRA, P. (2016) *Géopolitique locale. Territoires, acteurs, conflits*. Paris: Armand Colin.
- TANCHOUX, P. (2020) «De l'offre à la demande de patrimoine. L'émergence des labels comme marqueurs distinctifs d'attention». Dins: Tanchoux, P. i Priet, F. (ed.), *Les labels dans le domaine du patrimoine culturel et naturel*. Rennes: Presses universitaires de Rennes, p. 31–44.
- TANCHOUX, P. i PRIET, F. (2020) «Conclusion». Dins: Tanchoux, P. i Priet, F. (ed.), *Les labels dans le domaine du patrimoine culturel et naturel*. Rennes: Presses universitaires de Rennes, p. 513–517.
- VALENTINE, G. (2005) «Tell Me About...: Using Interviews as a Research Methodology». Dins: Flowerdew, R. i Martin, D. (ed.), *Methods in Human Geography. A Guide for Students Doing a Research Project*. Harlow: Pearson, p. 110–127.
- VICENS, L. i TEDÓ, X. (2017) *Operació urnes*. Barcelona: Columna.
- VILA SUBIRÓS, J., RIBAS, A., VARGA, D. i LLAUSÀS, A. (2009) «Medio siglo de cambios paisajísticos en la montaña mediterránea. Percepción y valoración social del paisaje en la Alta Garrotxa (Girona)». *Pirineos*, 164, p. 69–92. <https://doi.org/10.3989/pirineos.2009.v164.30>
- WILSON, T. M. (2025) «The Multilectics and Multiplicities of Borders and Border Studies». Dins: Wilson, T. M. (ed.), *Border Studies. A Multidisciplinary Approach*. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar, p. 2–24. <https://doi.org/10.4337/9781800375390.00007>

Referències legals

- «INFORMATIONS À FOURNIR EN VERTU DE L'ARTICLE 5, PARAGRAPHE 2. Constitution d'un groupement européen de coopération territoriale (GECT)». *Journal officiel de l'Union européenne*, 12/12/2015 (C 413), p. 8–9. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2015.413.01.0006.01.FRA
- «DECRET 328/1992, de 14 de desembre, pel qual s'aprova el Pla d'espais d'interès natural». *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, 01/03/1993 (1714), p. 1544–1552. <https://portaljuridic.gencat.cat/eli/es-ct/d/1992/12/14/328>

3. RIO MINHO: UM AECT MODELO?

VALERÌA PAÛL¹, ALEJANDRO OTERO-VARELA², XAVIER MARTÍNEZ-COBAS³, HELENA MADUREIRA⁴

¹*Universidade de Santiago de Compostela*

²*Universidad de León*

³*Universidade de Vigo*

⁴*Universidade do Porto*

v.paul.carril@usc.gal, aotev@unileon.es, xmcobas@wigo.gal, hmadureira@letras.up.pt

Resumo

Coloca-se em questão se o Agrupamento Europeu de Cooperação Territorial (AECT) Rio Minho poderá ser considerado um modelo de referência para outros AECT, a partir da análise do processo de revisão da sua estratégia territorial de 2019, conduzido em 2023. O estudo assenta nos princípios metodológicos da investigação-ação. Verifica-se que tanto o documento estratégico inicial como a sua revisão contemplam uma agenda temática abrangente, embora sujeita a alterações entre 2019 e 2023. Mais concretamente, discute-se a razão pela qual os aspetos ambientais passaram a ter um papel central em 2023, ao contrário da situação verificada em 2019. Do mesmo modo, questiona-se o papel marginal que a vertente económica continua a deter, tendo em conta que o AECT foi concebido, segundo o seu documento fundacional de 2018, para a impulsionar de forma inequívoca. Nas conclusões, evidencia-se que nem todos os atores institucionais envolvidos na cooperação transfronteiriça entre a Galiza e Portugal veem com bons olhos a abordagem ambiciosa do AECT Rio Minho.

Resumen

Se plantea si la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT) Río Miño puede ser considerada un modelo de referencia para otras AECT analizando el proceso de revisión de su estrategia territorial de 2019, llevado a cabo en 2023. El estudio se asienta en los principios metodológicos de la investigación-acción. Se infiere que tanto el documento estratégico de partida como su revisión contemplan una agenda temática amplia, aunque sujeta a alteraciones

entre 2019 y 2023. Más concretamente, se debate la razón por la que los aspectos ambientales han pasado a tener un papel central en 2023, al contrario de la situación constatada en 2019. Asimismo, se cuestiona el rol marginal que mantiene la vertiente económica, teniendo en cuenta que la AECT estaba destinada según su documento fundacional de 2018 a abordarla de forma inequívoca. En las conclusiones se pone de manifiesto que no todos los actores institucionales implicados en la cooperación transfronteriza entre Galicia y Portugal ven con buenos ojos el abordaje ambicioso de la AECT Río Miño.

Abstract

This paper questions whether the European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC) Rio Minho can be considered a reference model for other EGTCs, based on the analysis of the revision process of its 2019 territorial strategy, carried out in 2023. The study is grounded in the methodological principles of action research. It is evident that both the initial strategic document and its revision encompass a broad thematic agenda, although this has shifted between 2019 and 2023. More specifically, the paper discusses why environmental issues became a central focus in 2023—a role they did not hold in 2019. Likewise, the continued marginal role of the economic dimension is questioned, especially considering that, according to its 2018 founding document, the EGTC was meant to address this aspect unequivocally. The conclusions highlight that not all institutional actors involved in cross-border cooperation between Galicia and Portugal view the ambitious approach of the EGTC Rio Minho favorably.

1. Introdução

Os Agrupamentos Europeus de Cooperação Territorial (AECT) constituem uma inovação significativa no panorama comunitário ao possibilitarem um elevado grau de institucionalização transfronteiriça. Criados há quase vinte anos pelo Regulamento (CE) n.º 1082/2006, os AECT surgiram como resposta a uma necessidade amplamente reconhecida no contexto da cooperação transfronteiriça na União Europeia (UE): a de estabelecer «abordagens estáveis que facilitem a cooperação entre as zonas administrativas para além dos projetos individuais» (Ministros Responsáveis pelo Ordenamento do Território e Desenvolvimento Territorial e/ou Coesão Territorial, 2020, p. 20), conforme expresso na mais recente agenda territorial pan-europeia. Neste contexto, os AECT desempenham um papel fundamental, pois garantem essa estabilidade de forma mais eficiente que quaisquer outras estruturas transfronteiriças. De facto, a articulação de diferentes projetos individuais, como aqueles financiados pelo programa Interreg, configura-se como uma das suas principais funções, conforme demonstram Durand e Decoville (2020) e Ocskay (2020).

Ocskay (2020) partilha com outros autores, tais como Beck (2017) ou Evrard (2017), a ideia de que os AECT se dividem em três grandes tipos:

- Os de caráter monotemático, dedicados à gestão de uma dimensão específica.
- Os de caráter multitemático, que procuram uma governança abrangente do território através duma estrutura transfronteiriça polivalente.
- Os dedicados exclusivamente à gestão de fundos, nomeadamente do Interreg.

Nesse contexto, o AECT Rio Minho, criado em 2018, adotou desde a génese um perfil multitemático, visando estabelecer uma governança territorial ambiciosa. Após dois anos de trabalho prévio à sua formalização, aprovou em 2019 a sua estratégia, que reflete claramente essa visão fundadora: o AECT aspira a transformar-se numa «agência de desenvolvimento do território» ancorada em «instrumentos de governação comum [...] que permitam sustentar um leque de serviços conjuntos» e funcionando como plataforma integradora das distintas «iniciativas municipais bi/trilaterais [já] implementadas» (Paül et al., 2019, pp. 46–47). Assim, assume um papel articulador no território, transcendendo as entidades de cooperação transfronteiriça entre municípios já existentes —as chamadas «eurocidades» (Trillo, Paül e Vila-Lage, 2021)— e ambicionando um espectro alargado de competências. Considerando que o Regulamento estabelece que um AECT «exerce as funções que lhe são atribuídas pelos seus membros» (art. 7.º do Regulamento (CE) n.º 1082/2006), o AECT Rio Minho aparenta autoatribuir-se funções exigentes. De facto, as diretrizes comunitárias relativas às competências dos AECT são amplas e imprecisas (Durand e Decoville, 2020), mas o AECT Rio Minho ambiciona um papel preponderante no seu território de atuação. Nesta perspetiva, este texto propõe uma reflexão crítica sobre até que ponto o AECT Rio Minho poderá ser considerado um modelo de referência entre os AECT.

Após esta introdução, que inclui a apresentação da área de estudo, seguem-se as considerações metodológicas que enquadraram as investigações realizadas entre 2022 e 2025. O primeiro núcleo central do texto avalia o processo de revisão da estratégia ocorrido em 2023, e que foi conduzido pelos autores deste trabalho em colaboração com outros investigadores. Por fim, são apresentadas duas análises específicas: uma focada na questão ambiental e outra na dimensão económica.

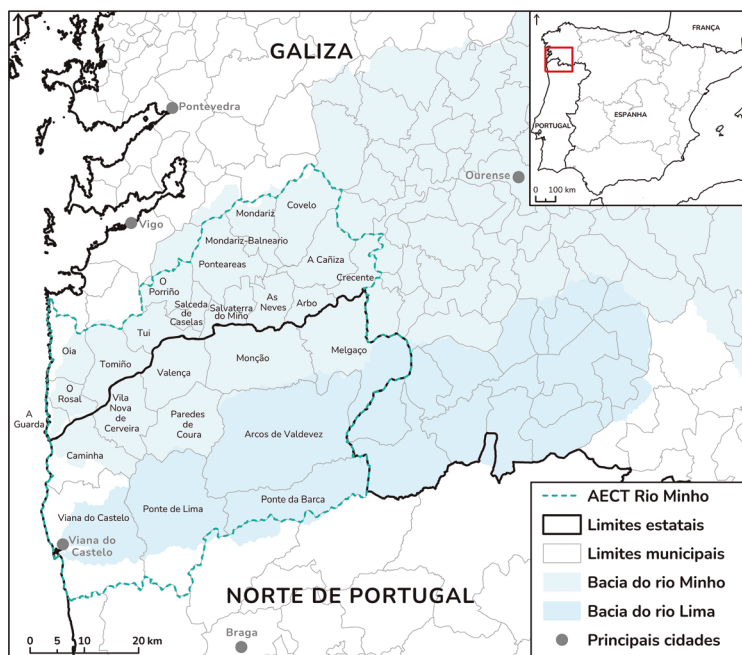
As considerações aqui apresentadas baseiam-se em publicações realizadas no âmbito do projeto TRANSINTER-A, nomeadamente: Paül (2022), sobre o processo de planeamento estratégico territorial até então desenvolvido; Paül et al. (2022) e

Fernández-Jardón et al. (2025), sobre o impacto da COVID-19 na economia regional transfronteiriça; Fernández-Jardón, Martínez-Cobas e Shakina (2024), sobre o funcionamento integrado do mercado de trabalho nesta área; e, por último, Trillo, Vila-Lage e Paül (2024), sobre questões ambientais. Adicionalmente, considera-se a pesquisa desenvolvida no âmbito da elaboração da segunda estratégia territorial do Rio Minho Transfronteiriço, aprovada em 2023 e posteriormente publicada (Paül e Trillo, 2025), nomeadamente o relatório produzido no âmbito do projeto Interreg que a viabilizou (Paül, 2023).

1.1. Área de estudo

O AECT Rio Minho abrange, no lado galego, 16 concelhos: os das *comarcas* oficiais estabelecidas pelo governo galego em 1997 —Baixo Miño, O Condado e A Paradanta— e dois da *comarca* de Vigo — O Porriño e Salceda de Caselas. Corresponde, essencialmente, à bacia baixa do Minho situada em território galego, com exceção do concelho de Mos e parte do de Pazos de Borbén, que, apesar de se integrarem nela, não pertencem ao AECT (Figura 3.1). No lado português, o território do AECT coincide com o da Comunidade Intermunicipal (CIM) do Alto Minho, que engloba dez concelhos; ao contrário do lado galego, esses dez concelhos não pertencem apenas à bacia do Minho (seis concelhos), mas incluem também a bacia do Lima (quatro), que concentra mais de metade da superfície e da população do Alto Minho (Figura 3.1).

De acordo com Trillo, Paül e Vila-Lage (2021), o atual AECT Rio Minho teve como antecessora a associação Uniminho (Associação do Vale do Minho Transfronteiriço), criada em 2006 e sendo composta pelos 16 concelhos galegos mencionados e por cinco concelhos portugueses da bacia do Minho, então agrupados na CIM Vale do Minho (Figura 3.2). No entanto, a reforma administrativa de 2013 em Portugal reconfigurou as CIM, resultando na criação de uma nova entidade que passou a incluir também os quatro concelhos da bacia do Lima, sendo batizada como Alto Minho. Em Portugal, essa designação remete para uma região preexistente, correspondente tanto à unidade territorial NUTS 3 quanto ao antigo distrito de Viana do Castelo (Gusman, 2021). Curiosamente, e de forma contraintuitiva, o Baixo Minho localiza-se ao norte do rio, na Galiza, enquanto o Alto Minho fica ao sul, em Portugal. Excetuando a bacia do Lima, a área abrangida pelo AECT Rio Minho corresponde ao que se conhece como «raia húmida», ou seja, a área fronteira entre a Galiza e Portugal coincidente com a bacia do Minho (Trillo, Paül e Vila-Lage, 2021).

Figura 3.1. Mapa de localização do AECT Rio Minho em relação às bacias do Minho e do Lima

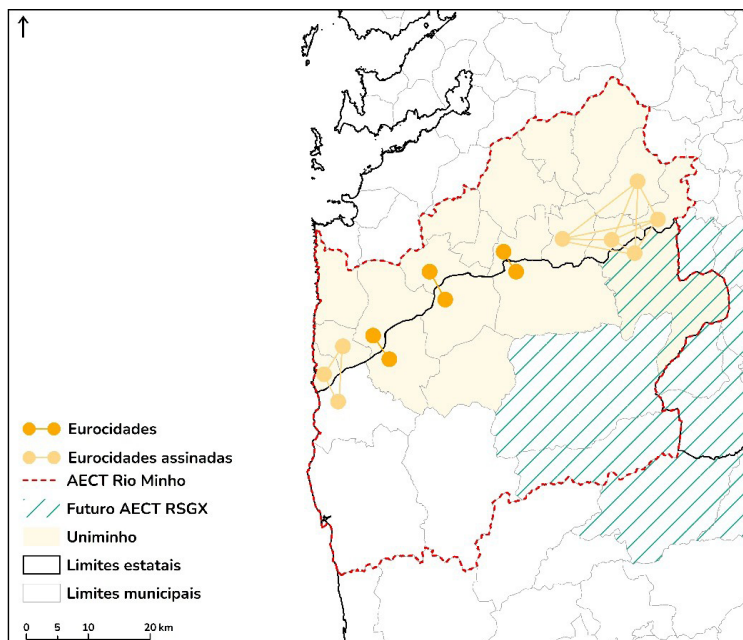
Fonte: Elaboração de R. Vila-Lage a partir de <https://www.ign.es> e <https://snig.dgterritorio.gov.pt>

O AECT Rio Minho é legalmente constituído por dois parceiros: a *Deputación* de Pontevedra e a CIM Alto Minho. Ambas as entidades operam a nível supramunicipal, com o objetivo de integrar dinâmicas já consolidadas à escala das «eurocidades» (Figura 3.2), como mencionado anteriormente. Contudo, o AECT procura operar numa escala mais abrangente, evitando a criação de um AECT para cada «eurocidade», como ocorre noutros contextos (Trillo, Paül e Vila-Lage, 2021). Além disso, tanto a *Deputación* como a CIM abarcam áreas geográficas que se estendem para além da bacia do Minho, o que suscita ambiguidade territorial por três principais motivos:

- Do lado português, como já foi referido, o AECT Rio Minho inclui o vale inferior do Lima, que, ainda que partilhe ligações evidentes com o do Minho, apresenta uma dinâmica distinta, com maior conexão a Braga e, em geral, à Área Metropolitana do Porto. Os seus laços com a Galiza também são menos intensos, uma vez que não faz fronteira direta com os municípios galegos ribeirinhos do Minho.

- Dois concelhos portugueses da bacia do Lima (Arcos de Valdevez e Ponte de Lima) e um da do Minho (Melgaço), fazem parte da Reserva da Biosfera Transfronteiriça Gerês/Xurés. Desde 2022, encontra-se em curso o processo para a constituição de um AECT denominado «Raia Seca Gerês/Xurés» (Vila-Lage, Otero-Varela e Paül, 2025). A proposta desse AECT é distinta da do AECT Rio Minho, e a sobreposição parcial de ambos gera alguma ambiguidade.
- Do lado galego, a área a integrar o AECT foi definida de modo a incluir não apenas os municípios ribeirinhos, mas também outros mais afastados do curso fluvial. Paradoxalmente, Vigo, a maior cidade galega, situada a menos de 20 km da fronteira, foi excluída do AECT. Assim, apenas parte da sua área metropolitana (não formalizada), foi incluída, o que resulta na fragmentação institucional de intensas dinâmicas intermunicipais (Otero-Varela e Paül, 2022).

Figura 3.2. Estruturas transfronteiriças já existentes na área do AECT Rio Minho



Fontes: Elaboração de R. Vila-Lage a partir de Paül e Trillo (2025, p. 11)

A população abrangida pelo AECT Rio Minho totaliza 369.807 habitantes (2023) segundo dados do Instituto Nacional de Estatística português e do Instituto Galego de Estatística, dos quais 63% residem em Portugal e 37% na Galiza. Os dois concelhos mais populosos encontram-se no vale do Lima: Viana do Castelo (86.780) e Ponte de Lima (41.130). Devido à sua proximidade com centros urbanos de relevo — como Vigo, Braga e Porto, mencionados de norte para sul — constata-se que o AECT Rio Minho se situa no centro de um dinâmico corredor urbano que conecta as principais cidades do noroeste peninsular, desde Ferrol e A Corunha, a norte, até ao Porto e Aveiro, a sul (Paül, Trillo e Vila-Vázquez, 2020). Do ponto de vista económico e funcional, a área do AECT Rio Minho pode ser considerada como um espaço integrado, especialmente devido aos seguintes aspetos:

- As cadeias de valor industrial, particularmente nos setores automóvel e metalúrgico, estão plenamente integradas, com diversos concelhos do Alto Minho a atrair investimento significativo proveniente do norte da fronteira. Assim, empresas portuguesas destes setores assumem um papel relevante como fornecedoras de unidades industriais localizadas em Vigo e na sua área metropolitana. Fernández-Jardón e Martínez-Cobas (2021) publicaram uma monografia sobre este tema.
- Desde a década de 1990 que os concelhos do Alto Minho efetuam parte do seu consumo comercial em Vigo (Instituto Lawrence R. Klein, 1999). Contudo, com o desenvolvimento das comunicações e a expansão comercial de Braga e do Porto, parte desse fluxo económico redirecionou-se para sul. Não obstante, mantém-se uma expressiva atividade transfronteiriça nos setores comercial, turismo e de lazer, conforme documentado por Fernández-Jardón e Martínez-Cobas (2021) e Paül et al. (2022).
- Os dados oficiais sobre mobilidade laboral transfronteiriça encontram-se disponíveis a uma escala territorial mais abrangente do que a do AECT Rio Minho. O EURES-T NP-G (Serviço Europeu de Emprego Transfronteiriço do Norte de Portugal-Galiza) identificou, em 2023, aproximadamente 12.500 trabalhadores transfronteiriços, sendo que cerca de metade realiza movimentos pendulares diários. Este padrão é especialmente evidente entre trabalhadores de Cerveira, Valença e Monção, que se deslocam para os polos industriais de Vigo e arredores, localizados fora da área do AECT Rio Minho (Paül, 2023, p. 4).

- A análise mais recente da mobilidade rodoviária transfronteiriça, referente a 2019, revelou que a intensidade média diária (IMD) de veículos nos eixos que cruzam a fronteira hispano-portuguesa foi de 83.998 (Secretaría General de Transporte y Movilidad, 2022). O ponto de passagem com maior fluxo foi a ponte da autoestrada Valença–Tui, com uma IMD de 16.021. Considerando as outras três passagens com dados individualizados (ponte Cerveira–Goián, ponte velha Valença–Tui e ponte Monção–Salvaterra), verifica-se que as IMDs registadas no rio Minho representam 42% do total da fronteira hispano-portuguesa, embora esta corresponda a apenas 6% da extensão total da fronteira (75 de 1.234 km).

2. Considerações metodológicas

O presente texto analisa, numa perspetiva académica, sobre o trabalho que desenvolvemos para o AECT Rio Minho em 2023, no âmbito do projeto Interreg «Rio Minho 2030: Revisitação da Estratégia Rio Minho Transfronteiriço 2030» (código 0011_RIO_MINHO_2030_1_P). Financiado pelo programa Interreg Espanha-Portugal 2021-2027, de acordo com Interreg España-Portugal (2022), este projeto teve como objetivo central a adaptação da estratégia aprovada em 2019 (Paül et al., 2019) ao novo quadro comunitário da UE para o período 2021-2027, nomeadamente à *Agenda Territorial 2030* (Ministros Responsáveis pelo Ordenamento do Território e Desenvolvimento Territorial e/ou Coesão Territorial, 2020). Para o efeito, implementou-se um processo estratégico participativo, através do qual se definiram a nova visão, os novos eixos estratégicos e os objetivos partilhados para o futuro do território, com um claro propósito de renovação e inovação (Paül e Trillo, 2025). Importa salientar que este processo constituiu uma continuação do trabalho similar desenvolvido em 2018–2019, e sobre o qual já refletimos em Paül (2022).

A nossa abordagem metodológica fundamentou-se nos princípios da investigação-ação, que sustentam que os atores locais desempenham um papel ativo na coprodução do conhecimento, com competência equivalente à dos «especialistas» (nós) (Kendon et al., 2009; Kendon, 2010). Como argumentam Kendon et al. (2009) e Kendon (2010), a investigação-ação participativa não se limita a constituir um método das Ciências Sociais e Humanas, configurando-se antes como uma abordagem metodológica que exige uma profunda transformação epistemológica. Em suma, esta abordagem transcende os modelos convencionais e padronizados de participação pública.

A concretização desta abordagem requer múltiplos ciclos de ação e reflexão, nos quais não apenas se reavaliam os resultados das etapas anteriores, mas também se revê de forma crítica e reflexiva o próprio processo. O objetivo último consiste em possibilitar melhorias nas condições de vida das pessoas envolvidas no processo, assegurando que o/a pesquisador/a «não conduza uma pesquisa *sobre* um grupo, mas trabalhe *com* ele para alcançar as mudanças que *ele* deseja» (Kendon, 2010, p. 260; tradução própria, itálicos no original).

O/a investigador/a que conduz um processo dessa natureza deve reunir determinadas características (Kendon et al., 2009, p. 91): ser, simultaneamente, acadêmico/a e ativista, o que implica a capacidade de «ser flexível e lidar com o caos, a incerteza e a desordem; tolerar paradoxos e dilemas e perceber a sua beleza e humor», manter-se «otimista e acreditar na possibilidade de transformação», estar «pragmaticamente comprometido/a com a obtenção de resultados concretos» e «envolvido/a numa prática intelectual incorporada e emocional» (traduções próprias). A combinação de todas essas características não afigura uma tarefa simples, mas foram precisamente esses princípios que orientaram as práticas desenvolvidas na investigação.

Além disso, seguem-se duas diretrizes recomendadas por Kendon (2010, p. 275) para a apresentação acadêmica de pesquisas desta natureza: fazer menções específicas às contribuições individuais, de modo a «ilustrar as múltiplas perspectivas em circulação», e registar eventuais discordâncias, com o objetivo de «evidenciar a existência de tensões ou diferenças de perspectiva» (traduções próprias). Ambas as práticas devem ser «contextualizadas e analisadas adequadamente» no texto resultante, como se procura fazer neste estudo. Assim sendo, e em consonância com o método adotado, as próximas seções assumem um caráter marcadamente reflexivo.

3. O processo estratégico em 2023

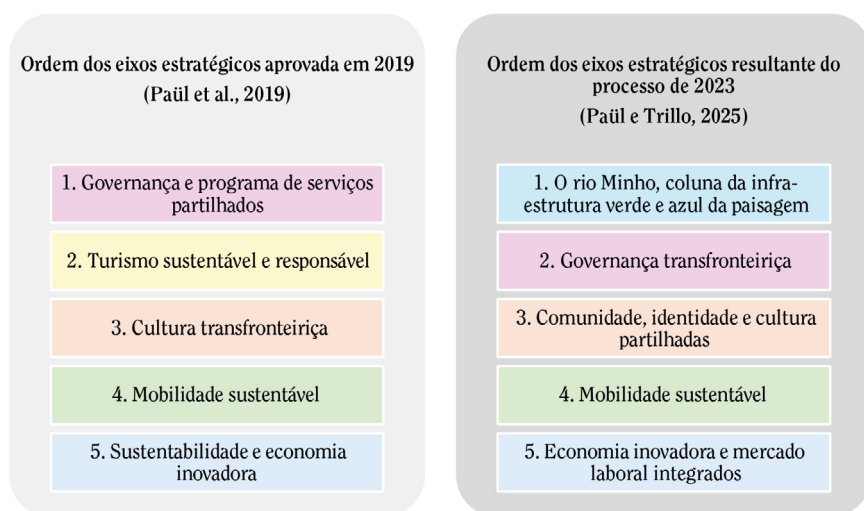
O trabalho desenvolvido em 2023 partiu do pressuposto de que a revisão da estratégia não poderia contradizer nem alterar substancialmente o teor do documento anterior (Paül et al., 2019), já que se considerou que este tinha resultado de um processo desenvolvido ao longo de quase dois anos, com uma participação pública alargada e significativa (Paül, 2022). As cinco iniciativas desenvolvidas em 2023 para fomentar o debate foram:

- Um *workshop* com técnicos municipais (n=9).
- Um *workshop* com responsáveis políticos municipais (n=10), no qual se retomaram as questões debatidas e consensualizadas no *workshop* anterior.

- Um evento aberto ao público, em que se apresentaram os resultados dos *workshops* anteriores, e ao qual assistiram cerca de 50 pessoas. A apresentação da estratégia em revisão gerou uma notável expectativa e foi especialmente valorizada.
- Sessões de debate com diversos departamentos do governo galego (n=7, incluindo dois encontros com o mesmo departamento) e com um centro de investigação galego que desenvolve pesquisas na área de estudo e, do lado português, com a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte (CCDRN).
- Ao longo de todo o processo, possibilitou-se a receção de contribuições escritas, sob a forma de pareceres ou opiniões, por parte das pessoas que participavam no processo.

De forma espontânea, um dos participantes no segundo *workshop*, José Manuel Alfonso González (*alcalde*/presidente da Câmara Municipal das Neves), reorganizou os cinco eixos estratégicos e da visão estratégica acordados em 2019 (Figura 3.3), alterando a sua ordem hierárquica. Esta proposta, embora não tenha sido replicada de forma literal na versão final, ilustra o procedimento que articulou os debates nas sessões. A Figura 3.3 mostra os resultados globais obtidos.

Figura 3.3. Reelaboração dos eixos estratégicos produzida entre 2019 e 2023



Iniciando esta discussão pela ordem estabelecida em 2019, a categoria então definida como *visão* — «O rio Minho é o vetor central do desenvolvimento do território» (Paül et al., 2019, p. 46)— manteve-se, em 2023, como o elemento que atraiu maior atenção e adesão. Como já explicámos em Paül (2022, p. 19), a decisão de remover o rio Minho como um eixo estratégico autónomo e integrá-lo em outros eixos foi tomada numa fase avançada do processo. Nesse momento, os conteúdos específicos sobre o rio foram redistribuídos por outros eixos estratégicos, nomeadamente no eixo económico denominado «sustentabilidade», que abrangia tanto a dimensão ambiental como a económica. Considerando o novo consenso emergente nos dois *workshops* de 2023, e que foi posteriormente validado e reforçado no evento aberto ao público, entendeu-se necessário restabelecer o rio como um eixo estratégico independente de primeiro nível. Importa destacar que o rio foi abordado nos *workshops* não só sob uma perspetiva ambiental, mas também nas suas dimensões económica e identitária. Na vertente propositiva, destacou-se um consenso claro quanto à importância da recuperação/restauração ambiental do rio e da necessidade de investimento em infraestrutura verde e azul:

Na sequência da reunião e do que foi já ali adiantado, vimos por este meio informar que é nossa convicção que na revisão da *Estratégia 2030 do Rio Minho Transfronteiriço* poderia dar-se um maior [ê]nfase às questões ambientais, nomeadamente no que diz respeito [...] áreas de rede natura 2000 [...], pelo que se propõem: [...] promover a organização da oferta de um percurso de alto valor cénico, assegurando simultaneamente o desfrute de paisagens icónicas do Alto Minho de elevado valor cénico; [...] valorização ambiental e paisagística [...] para a educação para a sustentabilidade e para o usufruto da natureza de forma integrada; promover a ligação entre as diferentes Áreas Protegidas e Classificadas; [...] implementação de programas/ações de recuperação/renaturalização dos cursos de água. (Parecer da vereadora Fabíola Oliveira, da Câmara Municipal de Viana, enviado por e-mail o 20/07/2023, após um *workshop*).

O primeiro eixo estratégico assinalado em 2019, relativo à governança e serviços partilhados, continua a ser visto como fundamental. Reconhece-se que ainda há um longo caminho a percorrer em termos de cooperação transfronteiriça, sendo que a pandemia, e especialmente o encerramento das fronteiras para conter a transmissão do vírus, originou uma nova realidade que tornou esse reforço mais premente do que nunca (para maior informação, consultar: Trillo, Paül e Vila-Lage, 2021; Paül et al., 2022; e Fernández-Jardón et al., 2025). De forma mais específica, identificaram-se como prioritárias as áreas da saúde/emergência médica e da proteção civil/emergência civil (especialmente nos fogos florestais). Relativamente aos projetos de cooperação, destaca-se o papel de liderança assumido pelo AECT desde a sua criação em 2018, mas recomenda-se que se deve garantir que as iniciativas

tenham continuidade no tempo. Acordou-se, por fim, manter este eixo estratégico, mas agora em segundo lugar devido à priorização do novo eixo principal.

Outro aspeto destacado nos debates foi a mobilidade. Vários dos participantes posicionaram-no em 2.º/3.º lugar. Nesse sentido, Xabier Macías —técnico do concelho de Tomiño na Eurocidade Cerveira–Tomiño, a mais consolidada na área de estudo segundo Trillo, Paül e Vila-Lage (2021)— definiu a mobilidade como o único assunto verdadeiramente crucial na revisão da estratégia, para além do próprio rio Minho. Foi abordada, em particular, a questão do transporte ferroviário, tanto no que diz respeito ao comboio suburbano (linha Viana do Castelo–Vigo), sugerindo-se o aumento da frequência das viagens e paragens em todas as estações/apadeiros, como no que diz respeito à alta velocidade, destacando-se a sugestão de criar uma estação intermédia entre Vigo e Braga. Relativamente a esta questão, registou-se um debate interessante: a equipa técnica do AECT (António A. Pereira Torres) referiu que não compete ao AECT intervir diretamente nestas questões, pelo que estas deveriam ser excluídas dos debates. No entanto, decidiu-se incluir estas aspirações territoriais, independentemente da entidade responsável pela sua implementação futura.

Os últimos dois grandes eixos —o relativo à cultura e o focalizado na economia— suscitaram menor intensidade nos debates. As considerações sobre a economia serão abordadas adiante, enquanto os aspetos culturais revelam uma continuidade entre 2019 e 2023. José Manuel Alfonso González (*alcalde*/presidente da Câmara Municipal de Neves) destacou o elemento «pertença, território, identidade cultural» (tradução própria), remetendo para uma conceção de cultura abrangente, que ultrapassa a dimensão exclusivamente patrimonial. Aliás, surgiram diversos comentários no sentido de a cultura não se limite a grandes eventos —considerados orientados para o turismo—, sem desvalorizar a sua importância, mas que abranja também as práticas quotidianas e os ativos culturais, que deveriam merecer mais apoio.

4. A componente ambiental

Os aspetos ambientais, que tinham um papel secundário no documento estratégico de 2019, assumiram uma posição central em 2023. Não se pode desligar este processo do crescente impulso da política ambiental europeia, particularmente com a consolidação do «Pacto Verde Europeu» em 2019 (Olcina e Blázquez, 2019; Trillo, Vila-Lage e Paül, 2024). Assim, nos debates realizados durante a revisão estratégica de 2023, tornou-se evidente que as questões ambientais deveriam assumir um lugar central no território, seja por convicção estratégica, seja pela necessidade de

responder aos quadros europeus e, desta forma, de garantir acesso ao financiamento. De facto, uma ideia muito recorrente foi a de desenvolver uma estratégia territorial alinhada com as políticas comunitárias vigentes, nomeadamente com o Regulamento que estabelece as «disposições comuns» relativas aos fundos para 2021–2027, e especificamente com o segundo objetivo estratégico do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) (no qual se insere Interreg), entre outros mecanismos de financiamento:

Uma Europa mais verde, hipocarbónica, em transição para uma economia com zero emissões líquidas de carbono, e resiliente, através da promoção de uma transição energética limpa e equitativa, de investimentos verdes e azuis, da economia circular, da atenuação das alterações climáticas e da adaptação às mesmas, da prevenção e gestão dos riscos e da mobilidade urbana sustentável. (art. 5.º, Regulamento (UE) 2021/1060).

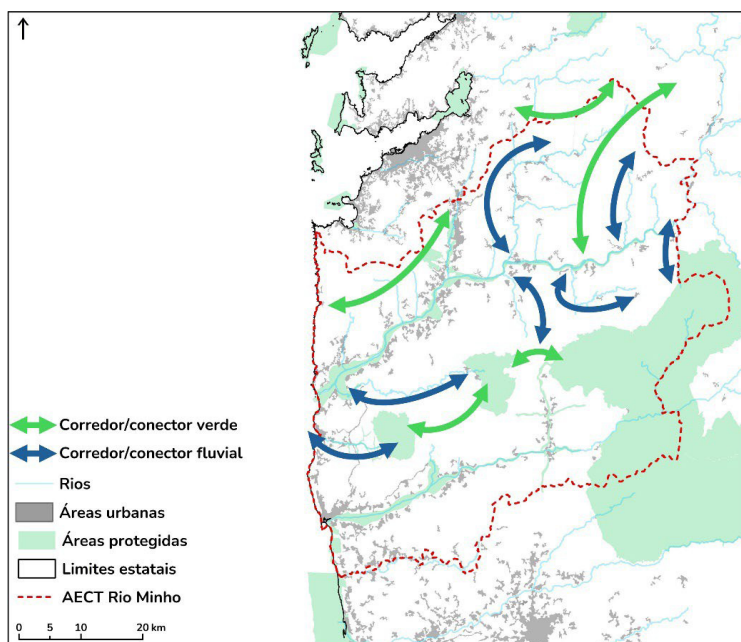
Figura 3.4. Síntese dos objetivos relativos ao rio



Elaboração própria a partir de Paül e Trillo (2025)

Dado que, como se referiu anteriormente, o rio Minho foi reposicionado como eixo estratégico principal do documento, promoveu-se uma reorientação de todos os objetivos de 2019 em torno deste elemento. Além disso, surgiram novos objetivos, conforme sintetizado na Figura 3.4. A componente ambiental domina esta revisão, com o novo primeiro eixo estratégico a estabelecer uma ligação direta entre o rio e a dimensão ambiental através da noção de infraestrutura verde e azul (representada na Figura 3.5 a partir dos mapas elaborados pelos próprios participantes no primeiro *workshop*). Alguns dos objetivos focam-se exclusivamente no rio, como é o caso de: (a) a coordenação das áreas protegidas do rio declaradas Zona de Especial Conservação (ZEC) em ambos os países, segundo a legislação comunitária que estabelece a Rede Natura 2000 ao abrigo da denominada «Diretiva Habitats» (na sua primeira formulação, a Directiva 92/43/CEE); (b) a gestão da sua foz; ou (c) as pesqueiras — as infraestruturas tradicionais de pesca existentes a montante de Tui/Valença. Por outro lado, outros objetivos relacionam o rio com um território mais abrangente, isto é, todo o AECT e mesmo as áreas adjacentes: desenho de uma infraestrutura verde e azul, estratégia integrada de paisagem, etc.

Figura 3.5. Representação da infraestrutura verde e azul do território do AECT Rio Minho



Fonte: Elaboração de R. Vila-Lage a partir de Paül e Trillo (2025, p. 10)

Muitos destes objetivos têm origem em processos anteriores. É o caso da gestão da pesca —especificamente das pesqueiras—, que já conta com soluções muito enraizadas, mas que ainda enfrentam desafios (Piñeiro Antelo, Felicidades e Lois González, 2025). O mesmo se aplica à gestão paralela de duas ZEC ribeirinhas: «Baixo Miño» na Galiza e «Rio Minho» em Portugal, representadas na Figura 3.5. Esta questão já havia sido identificada em 2020 com um pedido de um parecer ao programa *b-Solutions*, mas este focou-se nos aspetos jurídicos, deixando os obstáculos por resolver (Trillo, Vila-Lage e Paül, 2024). A noção de infraestrutura verde e azul pode constituir uma ferramenta de gestão, embora suscite novas questões. A ênfase nas áreas protegidas em 2023 responde também tem uma motivação estratégica, alinhando-se com o programa operativo de Interreg, cujo financiamento AECT Rio Minho pretende captar:

Na seleção das operações, será dada especial atenção a áreas com um âmbito ecológico verdadeiramente transfronteiriço e relações funcionais, especialmente [...] em áreas naturais protegidas por legislação nacional ou regional e internacional (Rede Natura 2000) que, independentemente da avaliação dos impactos positivos ou negativos sobre habitats e espécies, apresentem desde o início um estado de conservação desfavorável ou uma tendência regressiva sustentável. (Interreg España-Portugal, 2022, p. 16).

Apresentada a versão preliminar em verão de 2023, o AECT Rio Minho solicitou pareceres a várias instituições relevantes, incluindo a Agência Portuguesa do Ambiente (APA). Para além doutras considerações, a APA salientou, de forma pertinente, que a quantidade de objetivos sistematizados na Figura 3.4 conduz a contradições difíceis de resolver:

Em termos de ordenamento do âmbito dos recursos hídricos, refira-se ainda a necessidade de ordenar acessibilidades e promover a utilização racional e sustentável dos territórios para o desenvolvimento das atividades desportivas, recreativas e turísticas [...]. Existe uma confusão evidente entre áreas de recreio e lazer e águas balneares que têm que responder a normativos legais [...]. Não devem ser potenciadas áreas de recreio e lazer junto de linhas de água, uma vez que potenciam a prática banhear sem o cumprimento da legislação em vigor. (Parecer escrito da APA emitido o 29/09/2023, pp. 5–6).

5. A componente económica

Como já refletimos em Paül (2022, p. 19), a nossa experiência indicia que a abordagem económica tem sido predominantemente “de cima para baixo” (*top-down*)

—impulsionada pela direção técnico-política do AECT e pela equipa responsável pelo desenvolvimento estratégico— em vez de emergir como uma perspetiva «de baixo para cima» (*bottom-up*) dos processos participativos. Porém, observa-se uma evolução significativa: se em 2019 o turismo foi tratado como um eixo estratégico autónomo, refletindo a importância que alcançou nas dinâmicas deliberativas (Paül, 2022, p. 16), em 2023 percebe-se um certo desgaste nesta abordagem. O turismo surge agora como um objetivo transitório, ou possivelmente porque se considera que já existem recursos suficientes investidos nesta área. Em suma, no documento de 2023 o turismo foi integrado como uma linha de ação dentro do eixo económico. No entanto, importa fazer duas ressalvas a estas considerações iniciais.

A primeira é a de que a economia mantém-se como uma questão relevante. No segundo *workshop*, Tiago Manuel Pereira da Cunha (vice-presidente da Câmara Municipal de Paredes de Coura) destacou, num dos documentos de trabalho, a necessidade de «acompanhar as dinâmicas sociais e económicas já existentes» (o sublinhado é seu). Assim, nunca se questionou a importância das dinâmicas socioeconómicas transfronteiriças, mas a ênfase foi sempre colocada no seu acompanhamento, isto é, pondo a tónica na valorização do existente para o potenciar. A integração laboral e económica descrita no subponto 1.1 constitui a base operacional do AECT Rio Minho, mas só parece esperar-se desta entidade um papel de apoio geral dessa integração enquanto agência de desenvolvimento territorial (como explicitamente referido no segundo eixo estratégico) e de complementaridade com as entidades já existentes, nomeadamente: o EURES-T NP-G no âmbito do emprego, ou as denominações de origem (DO) Vinhos Verdes e Rias Baixas, no desenvolvimento de uma (sub)marca do Rio Minho centrada na ideia de «rio/vale vinhateiro», relevante tanto para o desenvolvimento agrícola como para o enoturismo (Paül e Trillo, 2025, p. 28).

Um aspeto interessante nesta abordagem económica é o tratamento dado à indústria, setor crucial neste território (Fernández-Jardón e Martínez-Cobas, 2021): se em 2019 a formulação era muito genérica —aumentar a superfície industrial sem impactes ambientais (Paül et al., 2019, p. 50)—, quatro anos depois este objetivo tornou-se mais específico, definindo-se que tal deve ocorrer como «previsto pela planificação vigente» e «evitando a concorrência desleal entre municípios» (Paül e Trillo, 2025, p. 28). Este último aspeto é especialmente sensível, dada a perceção generalizada no lado galego de que o lado português atrai indústrias que se deslocam da Galiza.

A segunda ressalva remete para o impacto da COVID-19. É relevante notar que o AECT ganhou protagonismo durante este período, pois os *alcaldes*/presidentes de câmara reivindicaram em seu nome a alteração do modelo de encerramento

de fronteiras decidido para a área fronteiriça a partir das capitais: Lisboa, Madrid e Santiago de Compostela (Trillo, Paül e Vila-Lage, 2021). Este momento reavivou o interesse pelo AECT, já que se tornou evidente o impacto económico dessas medidas (Paül et al., 2022; Fernández-Jardón et al., 2025). Ironicamente, na atualização pós-pandemia do seu documento estratégico, o AECT manteve a economia como um aspeto secundário na sua estratégia territorial, privilegiando outros focos de ação.

6. Conclusões

Nos seus primeiros cinco anos de existência, e através dos dois processos estratégicos que desenvolveu, o AECT Rio Minho demonstrou uma notável capacidade propositiva, abordando múltiplas dimensões. O foco inicial centrou-se na governança —nomeadamente através da instituição do próprio AECT e da implementação de serviços bi/tri-municipais para as «eurocidades»—, assim como no desenvolvimento do turismo (Paül et al., 2019; Paül, 2022). No entanto, a orientação estratégica reorientou-se progressivamente para o rio Minho e para as questões ambientais, não só apenas devido aos novos quadros normativos comunitários, mas também por uma crescente consciencialização sobre a relevância dos valores naturais do território, nomeadamente daqueles relacionados com o rio. Em todo o caso, o nível de concretização alcançado nas duas estratégias —fruto dos respetivos processos participativos— revela-se significativo. E, sem dúvida, transcende as funções atribuídas ao AECT Rio Minho no seu momento fundacional:

Tem como objetivo facilitar e promover a cooperação territorial entre os seus Membros através de ações de cooperação territorial [...]. O AECT Rio Minho, com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento e reforçar a coesão económica e social do seu território, tem como atribuições articular o espaço comum e promover as relações de cooperação territorial no seu território, aumentar a coesão institucional do território de intervenção, promover o património cultural e natural transfronteiriço, promover o território do AECT Rio Minho no exterior para a valorização das potencialidades dos recursos endógenos, criar e consolidar a marca turística transfronteiriça Rio Minho e outras marcas no âmbito nacional e internacional. São ainda atribuições do AECT Rio Minho, a execução e gestão de contratos e convénios que lhe permitam beneficiar dos instrumentos financeiros adotados ou previstos pelo Reino de Espanha e a República Portuguesa, preferencialmente com financiamento europeu, a gestão de equipamentos e a exploração de serviços de interesse geral de âmbito transfronteiriço e a promoção e elaboração de estudos, planos, programas e formas de relacionamento entre os entes públicos associados. (Anúncio n.º 35/2018).

Só através dessa alusão explícita aos planos se compreende que o AECT Rio Minho esteja a desenvolver estratégias territoriais que incluem aspetos que transcendem as suas atribuições. Tal já foi assinalado e discutido neste texto, tanto no caso do transporte ferroviário suburbano, como também em aspetos ambientais analisados anteriormente que transcendem o âmbito de ação do AECT, como por exemplo a coordenação das ZEC ribeirinhas. É precisamente por estas razões que o parecer do governo galego à versão preliminar da estratégia assumiu um tom crítico:

Tentando dar contexto a este documento, deveria servir como um «cabide» na que pudera dar acolhimento às diferentes atividades ou projetos que se pudessem desenvolver no território. Evidentemente, esta estratégia tem um objetivo mais amplo, além mesmo das competências do AECT Rio Minho. [...] É preciso não perder de vista que se trata de um AECT de base local, que aparentemente pretende a atribuição de competências que excedem claramente as suas atribuições. (Parecer escrito da *Dirección Xeral de Relacións Exteriores e coa Unión Europea* da Xunta da Galiza emitido o 29/09/2023, pp. 1–2; adaptação própria ao português padrão).

Este parecer do governo galego, assim como o documento constitutivo de 2018, parecem sugerir que o AECT deveria centrar-se sobretudo na vertente económica, o que, como demostramos nestas páginas, se revela paradoxal, já que esta área de ação tem sido vista como secundária nos processos deliberativos. De facto, o planeamento estratégico territorial deve ser fiel às aspirações e visões territoriais expressas nas dinâmicas de discussão (Paül, 2022), independentemente da distribuição formal de competências entre administrações públicas. Seja como for, é evidente que nem todos os atores institucionais envolvidos na cooperação transfronteiriça entre Galiza e Portugal consideram que a abordagem abrangente e ambiciosa do AECT Rio Minho seja necessariamente um modelo de referência para outros AECT.

Referências

- BECK, J. (2017) «Cross-Border Cooperation and the Challenge of Transnational Institution-Building – The Example of the European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC)». *Revue Électronique du Consortium d'Études Catalanes*, 1, pp. 1–13.
- DURAND, F. e DECOVILLE, A. (2020) «The EGTC as a Tool for Cross-Border Integration?» Em: Ocskay, G. (ed.), *15 Years of the EGTCs. Lessons Learnt and Future Perspectives*. Budapest: Central European Service for Cross-Border Initiatives, pp. 103–122.
- EVRRARD, E. (2017) «Encapsulating the Significance of the EGTC for Territorial Cooperation: A Literature Review and Tentative Research Agenda». Em: Medeiros, E.

- (ed.), *Uncovering the Territorial Dimension of European Union Cohesion Policy*. Abingdon/New York: Routledge, pp. 127–144.
- INSTITUTO LAWRENCE R. KLEIN (1999) *Atlas económico-comercial de Galicia*. Santiago de Compostela: Compostela.
- FERNÁNDEZ-JARDÓN, C. M. e MARTÍNEZ-COBAS, X. (2021) *A integración económica no territorio do Miño transfronteirizo*. Pontevedra: Deputación de Pontevedra.
- FERNÁNDEZ-JARDÓN, C. M., MARTÍNEZ-COBAS, X. e SHAKINA, E. (2024) «Human Capital and Border Effect: The Case of Minho River Area». *Papers in Regional Science*, 103 (4), 100035. <https://doi.org/10.1016/j.pirs.2024.100035>
- FERNÁNDEZ-JARDÓN, C. M., MARTÍNEZ-COBAS, X., TRILLO, J. M. e PAÜL, V. (2025) «Covid Effect on Sales, Size and Industry in the Minho River Border Area». *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, 116 (3), pp. 320–334. <https://doi.org/10.1111/tesg.70009>
- INTERREG ESPAÑA-PORTUGAL (2022) *Programa de Cooperação Transfronteiriça Espanha – Portugal (POCTEP) 2021-2027*. Badajoz: Interreg España-Portugal.
- KINDON, S., PAIN, R. e KESBY, M. (2009) «Participatory Action Research». Em: Kitchin, R. e Thrift, N. (eds.), *International Encyclopedia of Human Geography*. Amsterdam: Elsevier, pp. 90–95. <https://doi.org/10.1016/B978-008044910-4.00490-9>
- KINDON, S. (2010) «Participatory Action Research». Em: Hay, I. (ed.), *Qualitative Research Methods in Human Geography*. Don Mills: Oxford University Press, pp. 259–277.
- MINISTROS RESPONSÁVEIS PELO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E/OU COESÃO TERRITORIAL (2020) *Agenda Territorial 2030. Um futuro para todos os territórios*. https://territorialagenda.eu/wp-content/uploads/TA2030_jun2021_pt.pdf
- OCSKAY, G. (2020) «Changing Interpretation of the EGTC Tool» Em: Ocskay, G. (ed.), *15 Years of the EGTCs. Lessons Learnt and Future Perspectives*. Budapest: Central European Service for Cross-Border Initiatives, pp. 37–62.
- OLCINA, J. e BLÁZQUEZ, M. (2019) «Retos ambientales». Em: López Palomeque, F. e Plaza, J. I. (eds.), *Geografía de Europa. Estructuras, procesos y dinámicas territoriales*. València: Universitat de València/Tirant Humanidades, pp. 443–491.
- OTERO-VARELA, A. e PAÜL, V. (2022) «The Never-Ending Story of the Metropolitan Area of Vigo (Galicia, Spain)». Em: Calabrò, F., della Spina, L. e Piñeira Mantiñán, M. J. (eds.), *New Metropolitan Perspectives. Post COVID Dynamics: Green and Digital Transition, Between Metropolitan and Return to Villages Perspectives*. Cham: Springer, pp. 946–956. https://doi.org/10.1007/978-3-031-06825-6_90
- PAÜL, V. (2022) «A Estratexia do Río Miño Transfronteirizo 2030: unha ordenación territorial para a raia húmida galegoportuguesa?». *Revista Galega de Economía*, 31 (2), pp. 47–73. <https://doi.org/10.15304/rge.31.2.8291>
- PAÜL, V. (dir.) (2023) *Revisão e adaptação da Estratégia 2030 do Rio Minho Transfronteirico*. https://www.poctep.eu/wp-content/uploads/2024/04/0011_RIO_MINHO_2030.pdf

- PAÛL, V. e TRILLO, J. M. (dirs.) (2025) *Estratégia do Rio Minho Transfronteiriço 2030. Revisão e adaptação de 2023 do plano de ação = Estratexia do Río Miño Transfronteiriço 2030. Revisión e adaptación de 2023 do plan de acción*. Valença: AECT Rio Minho.
- PAÛL, V., MARTÍNEZ-COBAS, X., RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, M., PÉREZ CASTRILLO, L., TORRES, A. P. e CALDAS, B. (2019) *Estratégia do Rio Minho Transfronteiriço 2030 = Estratexia do Río Miño Transfronteiriço 2030*. Pontevedra: Deputación de Pontevedra.
- PAÛL, V., TRILLO, J. M. e VILA-VÁZQUEZ, J. I. (2020) «An Omitted Cross-Border Urban Corridor on the North-Western Iberian Peninsula?». Em: Santos, H., Pereira, G., Budde, M., Lopes, S. e Nikolic, P. (eds.), *Science and Technologies for Smart Cities*. Cham: Springer, pp. 27–35. https://doi.org/10.1007/978-3-030-51005-3_4
- PAÛL, V., TRILLO, J. M., MARTÍNEZ-COBAS, X. e FERNÁNDEZ-JARDÓN, C. M. (2022) «The Economic Impact of Closing the Boundaries: The Lower Minho Valley Cross-Border Region in Times of Covid-19». *Journal of Borderlands Studies*, 37 (4), pp. 761–779. <https://doi.org/10.1080/08865655.2022.2039266>
- PIÑEIRO ANTELO, M. Á., FELICIDADES, J. e LOIS GONZÁLEZ, R. C. (2025) «Governance of Fisheries in the International Watercourses of Spain and Portugal: The River Minho Condominium». *Geopolitics*, 30 (5), pp. 2279–2311. <https://doi.org/10.1080/14650045.2025.2467415>
- SECRETARÍA GENERAL DE TRANSPORTE Y MOVILIDAD (2022) *Observatorio Transfronterizo España-Portugal = Observatório Transfronteiriço Espanha-Portugal. 10º informe. Datos 2019*. https://cdn.transportes.gob.es/portal-web-transportes/ministerio/actividades_y_servicios/observatorios/hipano-portugues/otep_no10_doc_final.pdf
- TRILLO, J. M., PAÛL, V. e VILA-LAGE, R. (2021) «Two Generations of Eurocities Along the Northern Section of the Spanish-Portuguese Border». Em: Mikhailova, E. e Garrard, J. (eds.), *Twin Cities Across Five Continents. Interactions and Tensions on Urban Borders*. Abingdon/New York: Routledge, pp. 104–117. <https://doi.org/10.4324/9781003102526-10>
- TRILLO, J. M., VILA-LAGE, R. e PAÛL, V. (2024) «Environmentally Oriented *b-solutions* Cases: Towards the Implementation of the 2019 EU ‘Green Deal’ in Cross-Border Contexts?». *Journal of Advanced Studies on Borders, Cooperation and Development*, 0, pp. 68–83.
- VILA-LAGE, R., OTERO-VARELA, A. e PAÛL, V. (2025) «Developing Cross-Border Spatial Planning: Establishing a Common Understanding Through a Forthcoming European Grouping of Territorial Cooperation Between Galicia and Portugal». *Land*, 14 (3), 542. <https://doi.org/10.3390/land14030542>

Referências legais

- «DIRECTIVA 92/43/CEE do Conselho, de 21 de maio de 1992, relativa à preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens». *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, 22/07/1992 (L 206), pp. 7–50. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:01992L0043-20070101>
- «REGULAMENTO (CE) n.º 1082/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho de 5 de julho de 2006 relativo aos agrupamentos europeus de cooperação territorial (AECT)». *Jornal Oficial da União Europeia*, 31/07/2006 (L 210), pp. 19–24. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R1082>
- «REGULAMENTO (UE) 2021/1060 do Parlamento Europeu e do Conselho de 24 de junho de 2021 que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional [...]». *Jornal Oficial da União Europeia*, 30/06/2021 (L 231), pp. 159–706. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32021R1060>
- «ANÚNCIO N.º 35/2018. Constituição de Agrupamento Europeu de Cooperação Territorial — AECT Rio Minho». *Diário da República*, 08/03/2018 (48), pp. 7196–7204. <https://files.diariodarepublica.pt/2s/2018/03/048000000/0719607204.pdf>

4. PUERTA DE EUROPA: ¿UNA EUROCIUDAD INACTIVA?

ALEXANDER AMADO¹, MARÍA ISABEL MARTÍN JIMÉNEZ², ROBERTO VILA-LAGE¹

¹*Universidade de Santiago de Compostela*

²*Universidad de Salamanca*

alexander.amado.acedo@usc.gal; imaji@usal.es; roberto.vila.lage@usc.gal

Resumen

Este capítulo analiza la iniciativa de cooperación transfronteriza «Eurociudad Puerta de Europa», formalizada como AECT en 2023 entre el municipio de Almeida y la *freguesia* de Vilar Formoso (Portugal), junto con los municipios de Ciudad Rodrigo y Fuentes de Oñoro (España). A partir de entrevistas semiestructuradas realizadas a finales de 2024 con representantes de la política local, personal técnico y sociedad civil, se examinan las motivaciones que impulsaron su creación, las actividades desarrolladas y las percepciones de la población local con respecto a esta estructura. Los resultados evidencian una sensación compartida de declive demográfico y fragilidad socioeconómica, en la que el eje Vilar Formoso–Fuentes de Oñoro aparece como un espacio fronterizo simbólico y funcional, marcado por fuertes lazos históricos. Sin embargo, la Eurociudad es percibida como un proyecto inactivo y alejado de las necesidades de la ciudadanía. Los hallazgos subrayan la necesidad de redefinir su ámbito territorial y de establecer un marco de trabajo conjunto.

Abstract

This chapter analyses the cross-border cooperation initiative “Eurocity Gateway to Europe”, formalised as an EGTCT in 2023 between the municipality of Almeida and the parish of Vilar Formoso (Portugal), together with the municipalities of Ciudad Rodrigo and Fuentes de Oñoro (Spain). Based on semi-structured interviews conducted in late 2024 with representatives of local politics, technical staff and civil society, the study examines the motivations behind its creation, the activities carried out and the perceptions of the local population regarding this structure. The results reveal a shared sense of demographic decline and socio-economic fragility, in which the

Vilar Formoso–Fuentes de Oñoro corridor emerges as a symbolic and functional border space marked by strong historical ties. However, the Eurocity is perceived as an inactive project, distant from the needs of its citizens. The findings highlight the need to redefine its territorial scope and to establish a joint framework for cooperation.

1. Introducción

Desde la década de 1990, la cooperación transfronteriza ha adquirido una posición destacada en la Unión Europea (UE), impulsada por instrumentos como el programa Interreg y, posteriormente, a través de figuras jurídicas como las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT), constituidas en 2006 (Sassano, 2020). En este contexto, los espacios urbanos situados en las fronteras se han convertido en un campo privilegiado de experimentación y han dado lugar a numerosos proyectos bajo distintas denominaciones (Mikhailova y Garrard, 2021).

Este fenómeno se enmarca en un proceso más amplio de resignificación de las fronteras, en el que han pasado de concebirse como barreras rígidas a interpretarse como espacios de interacción permeables (Rumford, 2006). Bajo este prisma, las áreas urbanas (trans)fronterizas han despertado gran interés académico, lo que ha generado propuestas de conceptualización que enfatizan, por un lado, sus características morfológicas (Buursink, 2001; Ehlers, 2001; Mikhailova y Garrard, 2021) y, por otro, sus interacciones funcionales a través de la frontera (Chilla, 2010; Sohn, 2014).

En el contexto europeo, estas experiencias han cristalizado en fórmulas de gobernanza que incorporan explícitamente el prefijo *euro-* como signo de pertenencia a los procesos de integración comunitaria. Bajo esta lógica se encuentran los eurodistritos, las eurometrópolis y, de manera particularmente significativa en la Península Ibérica, las eurociudades (Durand y Perrin, 2017; Trillo, Paül y Vila-Lage, 2021). El término «eurociudad» hace referencia a proyectos de cooperación entre dos o más núcleos urbanos fronterizos que procuran la gestión conjunta de determinados equipamientos, infraestructuras y servicios de titularidad municipal, promoviendo además la participación de la población como elemento vertebrador (Calzada, 2018). En la práctica, sin embargo, se trata de un concepto heterogéneo y complejo de delimitar, ya que presentan estas iniciativas configuraciones muy diversas tanto en lo morfológico como en lo funcional (Jurado-Almonte y Pazos-García, 2017; Trillo, Paül y Vila-Lage, 2021).

En la Península Ibérica existen actualmente nueve eurociudades —siete consolidadas y dos en proceso de formalización—. La primera en surgir fue la Eurociudad Vasca Baiona–Donostia en 1993, único ejemplo a lo largo de la frontera entre España y Francia (Trillo, Amado y Paül, 2025). El resto se ubican en la *raia*/raya luso-española, que constituye un laboratorio especialmente relevante para el análisis de la cooperación transfronteriza (Cairo et al., 2024).

La más reciente de estas iniciativas es la Eurociudad Puerta de Europa, constituida formalmente como AECT a comienzos de 2023 en el ámbito territorial conformado por los municipios españoles de Ciudad Rodrigo y Fuentes de Oñoro, y el portugués de Almeida. Su objetivo principal es combatir la despoblación y dinamizar socioeconómicamente un territorio marcado por una tendencia demográfica y económica regresiva (Martín Jiménez, 2025).

Con el propósito de indagar en las motivaciones que impulsaron la creación de esta eurociudad, así como en las actividades desarrolladas desde sus primeros pasos en 2020 hasta casi dos años después de su formalización como AECT, se realizaron a finales de 2024 entrevistas a representantes políticos, personal técnico y actores sociales del área fronteriza en la que se localiza la misma. A partir de este estudio de caso, se pretende aportar una reflexión más amplia sobre el concepto de eurociudad, sus potencialidades y limitaciones en un contexto periférico de frontera. Esta publicación forma parte de una investigación más amplia que se ha reflejado de forma más completa en Vila-Lage, Amado y Martín Jiménez (2026).

1.1. Área de estudio

La Eurociudad Puerta de Europa constituye una de las iniciativas más recientes de cooperación transfronteriza entre España y Portugal. Su proceso de gestación comenzó en 2019 y, tras un paréntesis impuesto por la pandemia de la COVID-19, fue presentada públicamente el 1 de julio de 2020, coincidiendo con la reapertura de la frontera hispano-portuguesa (Martín Jiménez, 2025 ; Vila-Lage, Amado y Martín Jiménez, 2026). La formalización definitiva se produjo el 17 de febrero de 2023, cuando la AECT quedó inscrita en el registro oficial de la Unión Europea (European Committee of the Regions, 2025).

La Eurociudad está integrada por cuatro miembros: el *concelho* de Almeida y la *freguesia* fronteriza de Vilar Formoso¹ en el lado portugués; y los municipios de Ciudad Rodrigo y Fuentes de Oñoro en el español (Martín Jiménez, 2025) (Figura 4.1). La sede se localiza en la antigua *alfândega* —‘aduana’ en portugués—

¹ Vilar Formoso se incorpora como miembro individual, lo que no ocurre con otras *freguesias* del *concelho* de Almeida.

de Vilar Formoso, en un enclave cargado de simbolismo histórico vinculado al paso de la frontera. Su creación responde a la búsqueda de alternativas de desarrollo para un espacio caracterizado por su acentuada despoblación, envejecimiento y consiguiente debilidad económica, rasgos que han limitado su capacidad para emprender proyectos comunes (Poeta Fernandes, 2019; Martín Jiménez y Fernández Sangrador, 2022; Hortelano Mínguez, 2023). Entre 2011 y 2023, el área perdió un 16,3% de su población, cifra que, en el caso de Almeida, alcanzó el 21,6% (Martín Jiménez, 2024), consolidando una tendencia demográfica regresiva ya identificada desde mediados del siglo xx (Font, 2023).

Figura 4.1. Mapa de la Eurociudad Puerta de Europa



Fuente: Elaboración de R. Vila-Lage a partir de <https://www.ign.es> y <https://snig.dgterritorio.gov.pt>

Este territorio, definido tradicionalmente como un sector de «la frontera del sub-desarrollo» (Pintado y Barrenechea, 1972), presenta hoy una densidad media de 22,7 hab./km², con fuertes contrastes internos: mientras Ciudad Rodrigo concentra más del 60% de la población total, Fuentes de Oñoro apenas supera el millar

de habitantes, y Almeida, pese a su amplia superficie, aporta solo un tercio de los residentes (Hortelano Mínguez y Martín Pescador, 2024). Además, el envejecimiento demográfico es particularmente acusado (Tabla 4.1), especialmente en Almeida, donde casi la mitad de la población tiene 65 años o más (Hortelano Mínguez y Martín Jiménez, 2022).

Tabla 4.1. Evolución de la población y estructura por grandes grupos de edad de la eurociudad Puerta de Europa (2011-2023)

	2011			2021			2023		
	Total	% <15 años	% ≥65 años	Total	% <15 años	% ≥65 años	Total	% <15 años	% ≥65 años
Almeida (<i>concelho</i>)	7.242	8,2	36,9	5.887	6,1	44,1	5.676	6,2	44,5
Ciudad Rodrigo	13.708	12,6	25,2	12.065	11,7	29,1	11.810	10,6	30,0
Fuentes de Oñoro	1.174	9,7	25,3	1.119	8,0	24,1	1.043	7,1	26,3
Vilar Formoso (<i>freguesia</i>)	2.219	11,1	25,1	1.791	8,3	35,2			
Puerta de Europa	22.124	11,0	29,1	19.071	9,8	33,4	18.529	9,0	34,2

Nota: En 2023 no hay datos desagregados de las *freguesias*.

Fuente: <https://www.ine.es> y <https://www.ine.pt>

La Eurociudad se asienta en la llamada «raya seca», en particular en un tramo fronterizo caracterizado por la ausencia de ríos o accidentes topográficos que obstaculicen la permeabilidad territorial, lo que ha favorecido históricamente los intercambios cotidianos entre Vilar Formoso y Fuentes de Oñoro (Hortelano Mínguez, 2014). La continuidad urbana entre ambos núcleos contrasta con la discontinuidad territorial respecto de Ciudad Rodrigo, situada a unos 25 kilómetros y separada por varios municipios que no forman parte de la estructura de cooperación transfronteriza, tales como Carpio de Azaba, Espeja o Gallegos de Argañán. Otro tanto sucede en relación con el núcleo de Almeida, más alejado de Vilar Formoso y con varios núcleos interpuestos, como São Pedro de Rio Seco, Junça o Neves (Hortelano Mínguez y Martín Pescador, 2024).

En respuesta a los desafíos que se presentan en este territorio, el marco establecido en torno a la conformación de la Eurociudad Puerta de Europa se articula alrededor de 26 objetivos estratégicos, entre los que destacan el fomento de la

economía local, la creación de empleo, la promoción del emprendimiento y la mejora de infraestructuras. A ello se suman iniciativas orientadas a reforzar la identidad transfronteriza —como la tarjeta del «eurociudadano»—, favorecer la movilidad laboral y desarrollar proyectos conjuntos en cooperación administrativa, digitalización, sostenibilidad y turismo (Hortelano Mínguez y Mansvelt Beck, 2024). La denominación «Puerta de Europa» evoca, asimismo, la memoria colectiva del territorio como un lugar de paso, tanto de emigrantes hacia el resto del continente europeo como de intercambios comerciales (Martín Jiménez, 2025).

A pesar de los desafíos estructurales, la Eurociudad Puerta de Europa busca posicionarse como un espacio de innovación en cooperación transfronteriza, apoyándose en su localización estratégica dentro del corredor viario Aveiro–Irún (E-80), que concentra el mayor volumen de tráfico pesado de la frontera luso-española (Hortelano Mínguez y Martín Pescador, 2024). La iniciativa se suma a otras experiencias de colaboración ya presentes en espacios fronterizos próximos, como el Consorcio de Ciudades Amuralladas o la AECT Duero/Douro. En contraste, la presente estructura posee un marcado carácter local, así como una clara vocación de revertir los procesos de declive sociodemográfico mediante el desarrollo de proyectos conjuntos y la puesta en valor de su patrimonio cultural e histórico.

2. Consideraciones metodológicas

El presente trabajo se sustenta en un enfoque cualitativo, articulado en torno a la realización de entrevistas semiestructuradas. Esta elección metodológica responde a la necesidad de captar las percepciones y narrativas de los actores implicados en la cooperación transfronteriza en el área de estudio, en particular en relación con la AECT Eurociudad Puerta de Europa. Las entrevistas se conciben como una conversación flexible, orientada al tratamiento de una serie de temáticas previamente planificadas (Valentine, 2005; Dunn, 2021).

Bajo esta premisa, en diciembre de 2024 se llevaron a cabo 15 entrevistas en el territorio de la AECT, distribuidas entre representantes políticos locales (n=6), miembros de la sociedad civil (n=5) y personal técnico (n=4). Aunque algunas de las personas entrevistadas se encontraban vinculadas a organizaciones de un lado u otro de la frontera, no se estableció distinción estricta entre países, dado que factores como la movilidad cotidiana, las trayectorias personales o las redes de relación transfronterizas dificultan una asignación unívoca. El proceso de selección de informantes combinó un contacto inicial directo con los actores clave accesibles y la técnica de «bola de nieve» (Valentine, 2005), lo que permitió ampliar progresivamente el número de participantes. Las personas entrevistadas representan una

selección teóricamente fundamentada de actores cuya experiencia y conocimiento resultan especialmente pertinentes para los objetivos de la investigación (Ruiz Olabuénaga, 1999; Valentine, 2005). Esta perspectiva se revela particularmente adecuada en contextos fronterizos, donde las fronteras, lejos de constituir límites objetivos, se configuran como construcciones sociales y simbólicas (van Houtum, 2000).

El guion de la entrevista, en línea con las propuestas de Merriam y Tisdell (2016), fue concebido como una guía flexible estructurada en ámbitos temáticos, con una progresión desde cuestiones introductorias hasta asuntos más complejos. La secuencia aplicada responde a la progresión piramidal o «de embudo» (Dunn, 2021), de modo que se comenzó con preguntas generales destinadas a suscitar un clima de confianza y de diálogo, para posteriormente abordar cuestiones relacionadas con las percepciones territoriales, la identificación de instituciones y actores en el área, la cooperación transfronteriza y, finalmente, el papel de la Eurociudad. Esta estructura no solo facilita la comparabilidad entre entrevistas (Valentine, 2005), sino que también habilita la emergencia de temas no previstos inicialmente, en coherencia con el carácter abierto del método empleado (Kitchin y Tate, 2000; Wiltshier, 2011).

Las entrevistas, con una duración media de 40 minutos, fueron grabadas con el consentimiento de los participantes, transcritas y posteriormente procesadas mediante un software de análisis cualitativo de datos asistido por ordenador (CAQDAS, por sus siglas en inglés). El empleo de estas herramientas posibilitó un procedimiento sistemático de codificación abierta (Crang, 2005), reducción y abstracción de la información, al tiempo que permitió la construcción de grupos semánticos y la identificación de temas relevantes. La anonimización de las personas entrevistadas se materializó a través de un sistema de códigos numéricos, preservando así la confidencialidad y libertad de expresión de las personas entrevistadas.

3. «Un área en absoluto declive»:² percepciones de un territorio fronterizo

Los testimonios recogidos en las entrevistas revelan una percepción generalizada de crisis estructural y vulnerabilidad en el territorio de la Eurociudad Puerta de Europa, definido por la combinación de despoblación, envejecimiento y decrecimiento económico. Así, las personas entrevistadas coinciden en describirlo como un espacio en retroceso: «la zona más pobre de la frontera entre los dos países» (E4). Aunque la despoblación es un fenómeno compartido con otros espacios rurales del interior peninsular, aquí se percibe de manera más acusada, al entrelazarse con su condición periférica y fronteriza.

² E5.

En este contexto, el paso fronterizo entre Vilar Formoso y Fuentes de Oñoro (Figura 4.2) emerge como un referente simbólico y material de la transformación de las fronteras de la UE. Los relatos evocan un pasado de dinamismo socioeconómico, cuando el control fronterizo «generaba mucha riqueza» (E14) y sostenía un tejido denso de pequeños comercios, hostelería y empleos ligados al tránsito internacional. Hasta mediados de los años 1990, el movimiento constante de personas, mercancías y transporte hacía de la frontera un espacio vivo y activo, capaz de generar ingresos estables para buena parte de la población local. Sin embargo, la liberalización de los movimientos tras 1995, junto con la apertura de la autovía que hoy evita ambos núcleos, transformó radicalmente la vida local. Los controles fronterizos desaparecieron, se cerraron comercios, y la vida cotidiana perdió su centro económico.

Pese a ello, las relaciones sociales entre ambos lados de la frontera permanecen estrechas. Las personas entrevistadas destacan la existencia de fuertes vínculos familiares, laborales y afectivos, reflejando una cotidianidad transfronteriza sostenida por la proximidad física y cultural: «La línea fronteriza es más política y menos sociológica; muchas cosas nos unen» (E3). No obstante, se reconocen diferencias culturales y lingüísticas, especialmente en el conocimiento del español por parte de la población portuguesa, algo que no ocurre de manera inversa. Algunos testimonios señalan incluso una cierta asimetría informativa y mediática: mientras las noticias españolas circulan con fluidez en Portugal, el interés por la actualidad portuguesa es menor en el lado español.

En la actualidad, las interacciones más frecuentes se sustentan en motivos prácticos, como las compras en supermercados, el repostaje de combustible o la asistencia a eventos puntuales. La apertura de las fronteras europeas facilitó estos intercambios cotidianos, eliminando el miedo y la desconfianza que acompañaban al control aduanero. Paralelamente, han surgido nuevas formas de cooperación social y cultural, como festivales, mercados o carreras populares, que expresan una creciente «disposición a hacer cosas juntos» (E8). Estas actividades, a menudo impulsadas por asociaciones o colectivos locales, son vistas como un ejemplo de que la cooperación no depende únicamente de las instituciones. En contraposición, muchos relatos recuperan con nostalgia el recuerdo del contrabando, descrito como una actividad cotidiana y transversal que unía a ambos lados de la frontera. «No hay nadie en esta zona que no tenga un familiar que no haya hecho contrabando» (E1), afirmaba un entrevistado, reconociendo que esa economía informal fue durante décadas el verdadero vínculo económico y social de la *raia*.

Figura 4.2. Paso fronterizo y aduana española en el enlace de la IP5 con la N-620



Fotografía de María Isabel Martín Jiménez (30/10/2024)

4. «Yo temo que [...] se quede en el papel»:³ lecturas de la Eurociudad y la cooperación transfronteriza

El balance sobre la Eurociudad Puerta de Europa es, sin embargo, abiertamente crítico. La iniciativa se percibe como «muerta» (E5) o «estancada» (E2), una estructura creada con ambición, pero sin resultados visibles. Las personas entrevistadas reconocen no estar al tanto de proyectos concretos vinculados a la Eurociudad, ni percibir mejoras tangibles desde su constitución. La falta de comunicación, la escasa visibilidad pública y la dependencia de la política local son los principales motivos de desafección. Se percibe, en general, una brecha entre el discurso político-institucional y las necesidades reales de la población, lo que contribuye a un cierto escepticismo respecto a la utilidad del instrumento. Como señaló una de las personas entrevistadas, «este tipo de cosas tienen que ser un poco más bajas, más cercanas a los ciudadanos» (E7).

Las prioridades que los participantes consideran urgentes se centran en la mejora de los servicios esenciales (educación, sanidad y empleo) y en la facilitación

³ E8.

de la movilidad entre los dos países. La pandemia de la COVID-19 reavivó este debate, al mostrar las dificultades que afrontaron las personas trabajadoras transfronterizas durante los cierres y restricciones. Otras personas, en cambio, defendieron orientar la Eurociudad hacia el desarrollo económico, con proyectos de logística, innovación o suelo industrial: «Suelo industrial y un centro de innovación, esas son dos estrategias que tenemos sobre la mesa» (E3). En paralelo, la mayoría considera que el turismo ya está suficientemente cubierto por el Consorcio Transfronterizo de Ciudades Amuralladas, una iniciativa previa y más consolidada que ha conseguido financiación y visibilidad mediante la promoción conjunta de Ciudad Rodrigo y Almeida.

Las causas de la falta de operatividad de la Eurociudad se explican por diversos factores. En primer lugar, las diferencias en los calendarios electorales entre ambos países dificultan la continuidad de los proyectos y la coordinación política: «Desde que hubo elecciones, aún no hubo una reunión con los nuevos...» (E14). A ello se suman las rivalidades partidistas y la falta de un equipo técnico estable que garantice la ejecución de iniciativas. En varias entrevistas se apunta a la necesidad de contar con personas que trabajen en la estructura: «La dotaría de medios para que tuviera un personal propio y ese personal dinamizara las actividades de la Eurociudad» (E9). También se mencionan desequilibrios institucionales entre España y Portugal, vinculados a la diferente escala y recursos de sus administraciones locales concernidas.

Otro de los debates recurrentes en las entrevistas se refiere a la configuración territorial de la Eurociudad. Una parte considera que su escala actual es demasiado limitada para alcanzar un impacto real, proponiendo ampliar el ámbito hacia ciudades con mayor peso económico y demográfico, como Guarda o Salamanca. Otra parte, por el contrario, defiende un modelo de proximidad, centrado en los núcleos fronterizos de Vilar Formoso y Fuentes de Oñoro, donde las relaciones cotidianas son más intensas: «Un área muy extensa se vuelve ingobernable» (E11).

Más allá de la Eurociudad Puerta de Europa, las entrevistas reflejan una reflexión más amplia sobre la cooperación transfronteriza. Se apunta la valía y necesidad de contar con un espacio de encuentro, pero también se subrayan las dificultades que persisten por la rigidez de las estructuras administrativas: «Después de tantos años estando en Europa, seguimos sin ser europeos. Todavía tenemos fronteras. Las únicas fronteras que no tenemos son las humanas» (E7). Esta crítica alude a los obstáculos burocráticos, legales o institucionales que aún limitan la cooperación. El programa Interreg es reconocido como una herramienta clave para mitigar estos obstáculos, pero también se cuestiona la ampliación de sus áreas elegibles y la exigencia de cofinanciación, difícil de asumir por entidades municipales con escasa capacidad financiera. En última instancia, las voces recogidas

coinciden en señalar que la cooperación transfronteriza depende más del compromiso personal que de los marcos institucionales: «La cooperación da trabajo, porque da trabajo, hay que hacer un esfuerzo de comunicación, de relaciones humanas... pero también da frutos» (E9).

5. Conclusiones

El caso de la Eurociudad Puerta de Europa se inserta en la trayectoria de cooperación transfronteriza de la raya hispano-portuguesa, donde las eurociudades se han consolidado como una de las fórmulas de gobernanza local transfronteriza más significativas (Trillo, Paül y Vila-Lage, 2021; Trillo, Amado y Paül, 2025). De esta forma, e inspiradas en otros modelos europeos como los «eurodistritos» (Durand y Perrin, 2017), estas iniciativas han buscado superar el efecto barrera de la frontera, reinterpretándola como recurso compartido (Rumford, 2006). Sin embargo, los resultados obtenidos muestran que la experiencia analizada comparte algunas de las dificultades estructurales observadas en otras eurociudades de la Península Ibérica, como la falta de conexión entre el proyecto institucional y la vida cotidiana de la población.

En esta línea, este estudio permite evidenciar que la configuración territorial de la Eurociudad objeto de análisis ilustra una tensión entre dos lógicas distintas: por un lado, Fuentes de Oñoro y Vilar Formoso, donde los intercambios diarios y el capital simbólico ligado a la memoria fronteriza generan un espacio claramente transfronterizo; por otro, la incorporación de núcleos más distantes como Ciudad Rodrigo o la propia sede del *concelho* de Almeida, cuya relación responde más a dinámicas regionales. Esta dualidad plantea interrogantes sobre la validez de establecer una definición estricta del término «eurociudad», como la que se establece por ejemplo en la Ley 10/2021 de Galicia, que no se ajusta a la heterogeneidad empírica de estos proyectos.

El cuestionamiento, por parte de las personas entrevistadas, acerca del ámbito territorial de la Eurociudad Puerta de Europa se ve agravado por la carencia de elementos básicos para su consolidación institucional. En este sentido, actualmente no existe una estrategia común ni mecanismos estables de comunicación y participación ciudadana, lo que contraviene algunos de los factores identificados por la bibliografía como esenciales para el éxito de este tipo de proyectos (Castanho, Naranjo-Gómez y Kurowska-Pysz, 2019; Jurado-Almonte y Pazos-García, 2017; Trillo, Paül y Vila-Lage, 2021). Así, la ausencia de una identidad compartida —sin logotipo, página web o iniciativas simbólicas— refuerza la percepción de que se trata de una estructura «en el papel», en expresión de Paasi (2001, p. 14), desconectada de la población local, tal y como se ha transmitido en alguna de las entrevistas.

La combinación de estas deficiencias interpela a los actores participantes a repensar la orientación futura de esta estructura. Ante esta cuestión, las posturas recabadas son divergentes, puesto que mientras la población más próxima a la frontera reclama cooperación en torno a servicios básicos, las élites políticas se inclinan por proyectos vinculados al desarrollo industrial o logístico. Esta brecha revela la falta de un enfoque verdaderamente ascendente (*bottom-up*), que, al menos en teoría, debería caracterizar a las eurociudades (Calzada, 2018).

En conjunto, el estudio de la Eurociudad Puerta de Europa pone de relieve dos aspectos principales. En primer lugar, que esta experiencia reproduce muchas de las limitaciones históricas de la cooperación en la frontera hispano-portuguesa, a menudo más orientada a captar fondos europeos que a articular un proyecto territorial compartido (Medina, 2012). En segundo lugar, que el concepto mismo de «eurociudad» resulta especialmente problemático cuando se aplica a espacios rurales en retroceso demográfico y económico, donde la escala urbana *stricto sensu* no existe. Estos resultados refuerzan la necesidad de adaptar el concepto de eurociudad a contextos de baja densidad, repensándolo como un laboratorio de cooperación rural transfronteriza más que como una prolongación de los modelos urbanos. En tales contextos, sería necesario repensar el ámbito territorial de la Eurociudad y complementarla con marcos de cooperación a escala regional. Ello permitiría, en términos ideales, el desarrollo de un marco de cooperación multiescalar que facilite articular distintos niveles de interacción local y regional.

En definitiva, la Eurociudad Puerta de Europa no ha logrado desempeñar un papel significativo en la mitigación de los procesos de despoblación y declive socioeconómico que afectan a su territorio. Su situación actual, caracterizada por la falta de proyectos visibles y la ausencia de dinamismo institucional, evidencia la fragilidad de las estructuras de cooperación creadas desde arriba sin una base social sólida. La activación de la misma será determinante para revertir esta situación, ya sea mediante el impulso de proyectos concretos que mejoren la calidad de vida o, al menos, la visibilización de los problemas estructurales de la frontera. De lo contrario, la Eurociudad corre el riesgo de anquilosarse como una institución simbólica sin contenido operativo, lo que no haría sino reforzar la percepción de abandono en un territorio periférico.

Agradecimientos

Roberto Vila-Lage es beneficiario de una ayuda concedida en el marco del Programa de ayudas a la etapa posdoctoral de la Xunta de Galicia (Consellería de Educación, Ciencia, Universidades e Formación Profesional). Alexander Amado posee un

contrato de Formación de Profesorado Universitario financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades (código FPU21/03222). Finalmente, agradecemos la participación de todas las personas entrevistadas.

Referencias

- BUURSINK, J. (2001) «The Binational Reality of Border-Crossing Cities». *GeoJournal*, 54 (1), pp. 7–19.
- CAIRO, H., LOIS, M., LIMÓN, P., GONZÁLEZ, S. C. y BAUZÀ, J. (2024) «Mapping With(out) Borders: An Exploratory Cartography of Cross-Border Cooperation in the Spanish-Portuguese *Raya/Raia*». *Journal of Maps*, 20 (1), 2374337. <https://doi.org/10.1080/17445647.2024.2374337>
- CALZADA, I. (2018) «Metropolitanising Small European Stateless City-Regionalised Nations». *Space and Polity*, 22 (3), pp. 342–361. <https://doi.org/10.1080/13562576.2018.1555958>
- CASTANHO, R. A., NARANJO-GÓMEZ, J. M. y KUROWSKA-PYSZ, J. (2019) «How to Reach the Eurocities? A Retrospective Review of the Evolution Dynamics of Urban Planning and Management on the Iberian Peninsula Territories». *Sustainability*, 11 (602). <https://doi.org/10.3390/su11030602>
- CHILLA, T. (coord.) (2010) *METROBORDER. Cross-Border Polycentric Metropolitan Regions*. Luxembourg: ESPON/University of Luxembourg.
- CRANG, M. (2005) «Analysing Qualitative Materials». En: Flowerdew, R. y Martin, D. (eds.), *Methods in Human Geography. A Guide for Students Doing a Research Project*. Harlow: Pearson, pp. 218–232.
- DUNN, K. (2010) «Interviewing». En: Hay, I. (ed.), *Qualitative Research Methods in Human Geography*. Don Mills: Oxford University Press, pp. 101–138.
- DURAND, F. y PERRIN, T. (2017) «Eurometropolis Lille-Kortrijk-Tournai: Cross-Border Integration with or Without the Border?». *European Urban and Regional Studies*, 25 (3), pp. 320–336. <https://doi.org/10.1177/0969776417704688>
- EHLERS, N. (2001) «The Utopia of Binational City». *GeoJournal*, 54 (1), pp. 21–32. <https://doi.org/10.1023/A:1021132413677>
- EUROPEAN COMMITTEE OF THE REGIONS (2025) *List of European Groupings of Territorial Cooperation = Liste des groupements européens de coopération territoriale = Liste der Europäischen Verbünde für territoriale Zusammenarbeit*. https://cor.europa.eu/sites/default/files/2024-11/Official_List_of_the_EGTCs.pdf
- FONT, J. (2023) *Las Españas despobladas: entre el lamento y la esperanza*. Madrid: Catarata.
- HORTELANO MÍNGUEZ, L. A. (2014) «Dinámicas actuales en la “raya” de Castilla y León y Portugal: despoblación, atonía económica y desvertebración interna».

- En: Jacinto, R. (coord.), *Espaços de fronteira, territórios de esperança. Das vulnerabilidades às dinâmicas de desenvolvimento*. Lisboa: Âncora/Centro de Estudos Ibéricos, pp. 255–274.
- HORTELANO MÍNGUEZ, L. A. (2023) «Los retos demográficos de Castilla y León para el Siglo XXI». En: Hortelano Mínguez, L. A. (dir.), *Gestionando la despoblación*. Cizur Menor: Aranzadi, pp. 23–42.
- HORTELANO MÍNGUEZ, L. A. y MARTÍN JIMÉNEZ, M. I. (2022) «El “reto demográfico” del sector central de la raya hispano-portuguesa: visibilidad del problema y transferencia de soluciones». En: Martínez Cárdenas, R., De la Calle, M., García Hernández, M., Cabrales, L. F., Mínguez, C. y Troitiño, L. (coords.), *Leyendo el territorio. Homenaje a Miguel Ángel Troitiño*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, pp. 522–533.
- HORTELANO MÍNGUEZ, L. A. y MARTÍN PESCADOR, C. A. (2024) *Atlas de la raya hispano-lusa. Castilla y León-Centro y Norte de Portugal*. Valladolid: Junta de Castilla y León.
- HORTELANO MÍNGUEZ, L. A. y MANSVELT BECK, J. (2024) «Turismo de frontera entre Salamanca y la región centro y norte de Portugal». *Salamanca. Revista de Estudios*, 67, pp. 121–148.
- HOUTUM, H. van (2000) «An Overview of European Geographical Research on Borders and Border Regions». *Journal of Borderlands Studies*, 15 (1), pp. 57–83. <https://doi.org/10.1080/08865655.2000.9695542>
- JURADO ALMONTE, J. M. y PAZOS-GARCÍA, F. J. (2017) «Las eurociudades luso-españolas, un nuevo marco institucional y apuesta de cooperación transfronteriza». En: Allende, F., Cañada, R., Fernández-Mayorales, G., Gómez Mediavilla, G., López Estébanez, N., Palacios García, A., Rojo Pérez, F. y Vidal Domínguez, M. J. (eds.), *Naturaleza, territorio y ciudad en un mundo global. Actas del XXV Congreso de la Asociación de Geógrafos Españoles*. Madrid: Asociación de Geógrafos Españoles/ Universidad Autónoma de Madrid, pp. 2500–2509.
- KITCHIN, R. y TATE, N. J. (2000) *Conducting Research into Human Geography. Theory, Methodology and Practice*. Harlow: Prentice Hall.
- MARTÍN JIMÉNEZ, M. I. (2024) «La atonía demográfica de la frontera salmantina (2000–2021)». *Salamanca. Revista de Estudios*, 67, pp. 69–87.
- MARTÍN JIMÉNEZ, M. I. (2025) «La Eurociudad Puerta de Europa. La cooperación transfronteriza en un enclave rural despoblado». *Estudios Fronterizos*, 26 (e169). <https://doi.org/10.21670/ref.2511169>
- MARTÍN JIMÉNEZ, M. I. y FERNÁNDEZ SANGRADOR, L. (2022) «Crónica del retroceso demográfico en la Raya Central Ibérica (2000–2021)». En: Martín Jiménez, M. I., Plaza, J. I. y Ramos, D. (coords.), *Nuevas fronteras y nuevos horizontes en la Geografía Ibérica: políticas y transformaciones territoriales. Actas del XVII Coloquio Ibérico de Geografía*. Madrid: Asociación Española de Geografía, pp. 490–502.

- MEDINA, E. (2012) «La cooperación transfronteriza de “segunda generación” entre España y Portugal: naturaleza, problemática, estrategias y perspectivas». *Spanish Journal of Rural Development*, 3 (Extra 2), pp. 9–18.
- MERRIAM, S. H. y TISDELL, E. J. (2016) *Qualitative Research: A Guide to Design and Implementation*. San Francisco: Jossey-Bass.
- MIKHAILOVA, E. y GARRARD, J. (2021) *Twin Cities Across Five Continents. Interactions and Tensions on Urban Borders*. Abingdon/New York: Routledge.
- PAASI, A. (2001) «Europe as a Social Process and Discourse: Considerations of Place, Boundaries and Identity». *European Urban and Regional Studies*, 8 (1), pp. 7–28. <https://doi.org/10.1177/096977640100800102>
- PINTADO, A. y BARRENECHEA, E. (1972) *La Raya de Portugal. La frontera del subdesarrollo*. Madrid: Cuadernos para el Diálogo.
- POETA FERNANDES, G. (2019) «Rural Depopulation, Social Resilience and Context Costs in the Border Municipalities of Central Portugal. Dichotomies of Social Reorganization vs Absence of Public Policies». *Economía Agraria y Recursos Naturales*, 19 (1), pp. 121–149. <https://doi.org/10.7201/earn.2019.01.07>
- RUIZ OLABUÉNAGA, J. I. (1999) *Metodología de la investigación cualitativa*. Bilbao: Universidad de Deusto.
- RUMFORD, C. (2006) «Introduction. Theorizing Borders». *European Journal of Social Theory*, 9 (2), pp. 155–169. <https://doi.org/10.1177/1368431006063330>
- SASSANO, S. (2020) «Interreg». En Wassenberg, B. y Reitel, B. (eds.), *Critical Dictionary on Borders, Cross-Border Cooperation and European Integration*. Brussels: Peter Lang, pp. 542–548.
- SOHN, C. (2014) «The Border as a Resource in the Global Urban Space: A Contribution to the Cross-Border Metropolis Hypothesis». *International Journal of Urban and Regional Research*, 38 (5), pp. 1697–1711. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12071>
- TRILLO, J. M., AMADO, A., y PAÜL, V. (2025) «La Eurociudad Vasca: una iniciativa pionera de cooperación interurbana transfronteriza en punto muerto». *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 71 (2), pp. 387–410. <https://doi.org/10.5565/rev/dag.1421>
- TRILLO, J. M., PAÜL, V. y VILA-LAGE, R. (2021) «Two Generations of Eurocities Along the Northern Section of the Spanish-Portuguese Border». En: Mikhailova, E. y Garrard, J. (eds.), *Twin Cities Across Five Continents. Interactions and Tensions on Urban Borders*. Abingdon/New York: Routledge, pp. 104–117. <https://doi.org/10.4324/9781003102526-10>
- VALENTINE, G. (2005) «Tell Me About...: Using Interviews as a Research Methodology». En: Flowerdew, R. y Martin, D. (eds.), *Methods in Human Geography. A Guide for Students Doing a Research Project*. Harlow: Pearson, pp. 110–127.
- VILA-LAGE, R., AMADO, A. y MARTÍN JIMÉNEZ, M. I. (2026) «Gateway to Europe Eurocity: A Failed Project of Local Cross-Border Cooperation on the Spain–Portugal Border?». *GeoJournal*, 91 (54). <https://doi.org/10.1007/s10708-026-11586-8>

WILTSHIER, F. (2011) «Researching with NVivo 8». *Qualitative Social Research*, 12 (1).
<https://doi.org/10.17169/fqs-12.1.1628>

Referencia legal

«LEY 10/2021, de 9 de marzo, reguladora de la acción exterior y de la cooperación para el desarrollo de Galicia». *Boletín Oficial del Estado*, 02/04/2021 (79), pp. 37945–38004. <https://www.boe.es/boe/dias/2021/04/02/pdfs/BOE-A-2021-5211.pdf>

5. FIGUERES–PERPINYÀ: ES POT PARLAR DE COOPERACIÓ TRANSFRONTERERA INFORMAL ENTRE DUES CIUTATS PROPERES?

ALBERT SANTASUSAGNA RIU¹, SYLVAIN RODE², MALEK BEN HASSEN²

¹Universitat de Barcelona

²Université de Perpignan Via Domitia

asantasusagna@ub.edu; sylvain.rode@univ-perp.fr; malek.benhassen@etudiant.univ-perp.fr

Resum

L'anàlisi de la cooperació transfronterera és una línia de recerca rellevant en el marc de la Geografia política, sobretot en espais on la frontera ha evolucionat cap a formes de relació compartides. Aquest estudi se centra en el cas de la frontera entre França i Catalunya (sud, inclosa dins d'Espanya) i, en particular, en la dinàmica institucional i socioeconòmica entre les ciutats de Perpinyà i Figueres, referents respectius de la plana del Rosselló i de l'Empordà. A partir de deu entrevistes semiestructurades amb actors polítics, tècnics i científics arrelats al territori d'anàlisi, s'elabora un diagnòstic sobre l'estat de les relacions entre ambdues ciutats. L'estudi identifica tant els obstacles com les oportunitats per reforçar aquesta cooperació en el marc de l'anomenat Espai Català Transfronterer. Tot i alguns avenços en els àmbits de la cultura i el turisme, la col·laboració institucional encara és fràgil i caldria un compromís més ferm entre administracions per assolir objectius comuns a mitjà i llarg termini.

Resumen

El análisis de la cooperación transfronteriza es una línea de investigación relevante dentro de la Geografía política, especialmente en territorios donde la frontera ha evolucionado hacia formas de relación compartidas. Este estudio se centra en el caso de la frontera entre Francia y Cataluña (sur, incluida dentro de España) y, en particular, en la dinámica institucional y socioeconómica entre las ciudades de Perpinyà y Figueres, referentes de la llanura del Rosselló y del Empordà,

respectivamente. A partir de diez entrevistas semiestructuradas con actores políticos, técnicos y científicos propios del territorio de análisis, se elabora un diagnóstico sobre el estado de las relaciones entre ambas ciudades. El estudio identifica tanto los obstáculos como las oportunidades para reforzar esta cooperación en el marco del llamado Espacio Catalán Transfronterizo. Aunque se han producido avances en ámbitos como la cultura y el turismo, la colaboración institucional sigue siendo frágil y se requiere un compromiso más firme entre administraciones para alcanzar objetivos comunes a medio y largo plazo.

Abstract

The analysis of cross-border cooperation is a topical research line in Political Geography, particularly in areas where the border has evolved into a space of shared interests. This research focuses on the border between France and (Southern) Catalonia (included in Spain), and more specifically on the institutional and socio-economic relationship between the cities of Perpinyà and Figueres, key urban centres in Rosselló and Empordà plains, respectively. Based on ten semi-structured interviews with political, technical, and academic stakeholders, the study offers a diagnosis of the current state of cooperation between the two cities. It highlights both the barriers and the potential for stronger cooperation in the framework of the so-called Catalan Cross-Border Area. While progress has been made in fields such as culture and tourism, institutional cooperation remains limited and would benefit from a more strategic and coordinated commitment by governments.

1. Introducció

Les fronteres, tradicionalment vistes com a límits i barreres, han esdevingut, amb el temps, espais d'oportunitat on es manifesten una sèrie de vincles socials, econòmics i culturals entre els territoris que hi conflueixen. Més enllà de la seva funció *a priori* separadora, les fronteres avui poden representar escenaris de cooperació entre actors de diferents àmbits institucionals, socials i polítics. La cooperació transfronterera s'expressa a través de projectes compartits de planificació, governança i desenvolupament. En el nostre context, l'impuls de la Unió Europea (UE) ha estat clau per consolidar aquestes dinàmiques, mitjançant programes i instruments que han afavorit la seva integració. Per tant, si bé els territoris fronterers representen àmbits complexos on interactuen marcs legals diversos i estructures institucionals heterogènies, també s'han obert pas formes innovadores de col·laboració.

La construcció europea ha transformat profundament la dinàmica de les polítiques locals i regionals i ha activat noves escales d'intervenció pública orientades a la integració dels territoris fronterers. L'objectiu ha estat, fonamentalment, el de reduir les desigualtats econòmiques i impulsar formes innovadores de cooperació

territorial. En aquest marc, s'han promogut estructures de governança com els *eurodistrictes*, que representen una evolució més concreta i funcional de les *euroregions* (Beltran, 2010; Jané, 2019). A diferència d'aquestes darreres, els *eurodistrictes* se centren en espais transfronterers territorialment més reduïts, amb un paper preponderant de l'àmbit urbà, on s'incentiva la coordinació directa de polítiques públiques entre municipis veïns de diferents estats.

L'experiència de l'Espai Català Transfronterer (EsCaT) és especialment significativa per analitzar les dinàmiques de cooperació entre territoris separats per una frontera estatal. L'EsCaT se situa entre França i Espanya o, en altres termes, Catalunya, en la seva franja nord, integrada a l'Estat francès, i el vessant sud, en particular la província de Girona al si de la nacionalitat de Catalunya constituïda en comunitat autònoma. L'EsCaT ha esdevingut un laboratori de col·laboració institucional orientat a superar les desigualtats històriques i socioeconòmiques entre ambdós costats dels Pirineus. En definitiva, es presenta com una eina de coordinació que cerca generar una regió transfronterera integrada, malgrat la persistència d'un seguit de limitacions i mancances ja apuntades per Gomez (2018) o Feliu et al. (2023) i que tindrem ocasió d'analitzar en aquest capítol.

En el proper epígraf oferim una breu presentació del marc territorial d'estudi, en el qual destaquem, com a principal focus d'anàlisi, la relació entre dues ciutats: Figueres i Perpinyà. Abans, però, cal precisar que el present capítol es fonamenta en la recerca duta a terme en el marc del subprojecte TRANSINTER-D, que resulta d'una col·laboració estreta entre investigadors de la Universitat de Barcelona i la Universitat de Perpinyà Via Domícia. Els resultats han donat lloc a Santasusagna, Rode i Ben Hassen (2025). La recerca s'ha beneficiat, també, del treball final de màster de Ben Hassen (2024).

1.1. Àrea d'estudi

El pas fronterer central del nostre estudi, des d'un punt de vista físic, es materialitza als municipis del Pertús (al nord de la frontera) i la Jonquera (al sud) (Figura 5.1). Aquest indret serveix de límit entre dues grans zones funcionals: Perpinyà polaritza la plana del Rosselló —i, en general, tota la Catalunya Nord—, mentre que Figueres exerceix una centralitat innegable de l'Alt Empordà. Segons les darreres dades demogràfiques disponibles de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), la comunitat d'aglomeració de Perpinyà, anomenada oficialment Perpinyà–Mediterrània, el 2022, tenia una població de 277.926 hab. Al seu torn, l'àrea urbana de Figueres, prenent com a base els 16 municipis que la integren segons el Programa de Planejament Territorial (2010), i amb dades de l'Institut d'Estadística de Catalunya, 69.017 hab. el 2015.

Figura 5.1. Mapa de l'àrea d'estudi



Font: Elaboració de R. Vila-Lage a partir de <https://www.ign.es> i <https://www.data.gouv.fr>

Pel que fa als estudis transfronterers, la relació entre Perpinyà i Figueres s'inscriu en un context territorial més ampli, anomenat «transcatalà» (Giband, 2009a, 2009b) i materialitzat a través de diversos instruments (Castañer et al., 2011; Castañer, 2012; Paül et al., 2017; Gomez, 2018; Durà, Berzi i Noferini, 2019), que evidencien fluxos i mobilitats de diversa naturalesa. Durant la Guerra Civil espanyola (1936–1939), així com durant el període de postguerra, Perpinyà va acollir un flux important de desplaçats que fugien del conflicte. Aquest episodi, combinat amb les arrels històriques del territori anteriors al Tractat dels Pirineus (1659), ha marcat la interacció entre les dues ciutats (Pujol, 2019). Tanmateix, actualment, les relacions entre Perpinyà i Figueres es concreten principalment al voltant del comerç i el turisme (Armangué, 2011a, 2011b; Castañer, 2013; Martín-Uceda, 2015; Avarguez i Harlé, 2016). El flux de persones és especialment significatiu del nord cap al sud, cosa que es manifesta, per exemple, en un espai comercial sobredimensionat com el de l'àrea urbana de Figueres. Es tracta, també, d'un espai marcat per desafiaments geopolítics de gran rellevància, tant pel que fa a les infraestructures de connexió

mediterrània (Masson i Djigo, 2015; Martín-Uceda i Giménez Capdevila, 2015; Boira, Berzi i Durà, 2023), com a l'educació (Giband i Mary, 2018) o a la manifestació de conflictes territorials de caire divers (Castañer i Pinetella, 2013).

2. Consideracions metodològiques

La metodologia adoptada en aquest estudi és eminentment qualitativa i es fonamenta en la realització d'entrevistes semiestructurades adreçades a una mostra d'agents territorials vinculats a l'espai transfronterer que orbita al voltant de les ciutats de Perpinyà i Figueres. Aquest territori es caracteritza per una gran diversitat institucional i sectorial, fet que ha requerit una selecció acurada i equilibrada dels perfils dels entrevistats, amb l'objectiu de recollir una pluralitat de veus provinents dels àmbits polític, tècnic i acadèmic. En total, es van dur a terme deu entrevistes entre els mesos de maig i juliol del 2024. Es va prioritzar la modalitat presencial, tot i que, en els casos en què això no fou possible, es va optar per la videoconferència. La durada mitjana de les entrevistes va oscil·lar entre 45 minuts i 1 hora. Indiquem si són del nord o del sud amb els codis FR i CA, cadascun amb sis i cinc persones, respectivament. Cal destacar que, en un cas concret (CA10), dues persones de la mateixa institució van participar conjuntament en una sola entrevista.

Les entrevistes es van estructurar al voltant de tres grans eixos temàtics. El primer s'orientava a explorar les bases històriques recents de la relació entre Perpinyà i Figueres, tant a escala territorial (entre la plana del Rosselló —i el conjunt de la Catalunya Nord— i l'Empordà) com urbana (entre les dues ciutats). En segon lloc, es va aprofundir en la identificació d'eines, instruments i projectes concrets de cooperació transfrontera amb l'objectiu d'analitzar les temàtiques que han estat objecte de col·laboració efectiva. Finalment, es va posar el focus en la detecció dels principals reptes i oportunitats compartits per ambdues realitats territorials, tenint en compte les seves dinàmiques socioeconòmiques i les seves necessitats diferenciades. Aquests eixos són emprats tot seguit per exposar els resultats de la recerca efectuada. Totes les cites esmentades s'han traduït al català i sempre s'empra el masculí genèric.

3. Llengua, cultura i identitat: eixos estratègics per a la cooperació transfrontera?

D'acord amb les entrevistes, l'empremta catalana segueix essent visible a Perpinyà i al conjunt de les comarques històriques del Rosselló, el Conflent, el Vallespir, el Capcir i la Cerdanya. Aquest territori, conegut avui amb el nom de Catalunya Nord, va

quedar sota administració francesa arran del Tractat dels Pirineus (1659), però continua formant part de l'imaginari cultural i polític del catalanisme. Aquesta identitat es manifesta en la presència del català en la toponímia, en símbols com la senyera o en iniciatives institucionals com la doble senyalització. Amb tot, la pregunta central és si la cultura catalana, entesa com a expressió d'una identitat compartida, pot actuar com a motor real de cooperació entre Perpinyà i Figueres, ciutats separades per una frontera estatal, però unides per una història i una llengua comunes.

Les entrevistes realitzades suggereixen que l'etapa més fructífera de cooperació transfronterera es produeix entre el 1990 i el 2010. L'elecció de nous equips municipals a Perpinyà (1993) i Figueres (1995) va marcar l'inici d'una voluntat comuna d'articular projectes compartits a partir d'un reconeixement mutu del fet català. En aquest context, l'alcalde de Perpinyà promou la marca *Perpignan, la Catalane/Perpinyà, la catalana* com a eix de ciutat. Des de Figueres hom remarca que «hi havia un alcalde a Perpinyà que entenia que el fet català era essencial per al desenvolupament social, econòmic i cultural de la ciutat i de la seva metròpoli, i que calia reforçar els lligams cap al sud» (CA7). D'acord amb els entrevistats, aquest període es caracteritza per una clara complementarietat institucional: s'estableixen consells específics per a la cooperació transfronterera en el marc d'ambdós consistoris i s'impulsen delegacions com la que Perpinyà va obrir a Barcelona el 1993, amb l'objectiu de posicionar-se en l'eix Barcelona–Tolosa–Montpeller. Aquesta iniciativa és valorada com la «clara voluntat política de convertir-se en una finestra dels interessos de Perpinyà i de la seva àrea urbana funcional a Catalunya» (CA7).

Altres fites d'aquest període són la creació de la Casa de la Generalitat a Perpinyà (2003) i el nomenament de Perpinyà com a Capital de la Cultura Catalana (2008), distinció fins llavors reservada a ciutats de Catalunya (sud). L'any següent, Figueres pren el relleu com a capital cultural, fet que expressa la voluntat de projectar una cultura compartida més enllà de les fronteres estatals. Un dels projectes més emblemàtics d'aquest període és el projecte Interreg IV *Scène Catalane Transfrontalière* (2007–2013), dotat amb 14 milions d'euros, que permet crear infraestructures culturals i organitzar esdeveniments conjunts. Entre els agents implicats hi havia l'Auditori de Girona, el Teatre de l'Arxipèlag de Perpinyà (inaugurat el 2010) i els teatres de Figueres i Salt. Aquestes sinergies culturals es van consolidar en esdeveniments com la festa de Sant Jordi, que, d'acord amb un dels entrevistats, «representa la fraternitat, [...] aquesta tradició va començar amb els catalans contra la dictadura, [...] era una festa revolucionària» (FR6).

La dimensió cultural també es vincula amb la memòria històrica. Un exemple destacat és la creació del Museu Memorial de l'Exili (MUME) a la Jonquera, inaugurat el 2008, que homenatja els milers de refugiats que van creuar la frontera

el 1939. Segons un dels entrevistats, aquesta memòria reforça «una relació entre les comunitats, entre la Catalunya Nord i l'Empordà» (CA10). D'altra banda, durant aquesta mateixa etapa s'impulsen avenços en àmbits estratègics com les infraestructures. El 1998, la Declaració de Figueres, signada pels alcaldes de set ciutats catalanes i occitanes, reclama l'arribada del tren d'alta velocitat (TAV). Malgrat els retards acumulats, el 2010 es posa en servei el tram fins a Figueres–Vilafant i, tres anys més tard, s'inaugura el tram internacional amb parada a les dues ciutats aquí estudiades, ara unides en 22 minuts que salven 50 km en línia recta. Aquest projecte es valora com un pas essencial per a les ciutats mitjanes, sovint allunyades dels grans centres de decisió.

A partir del 2010, la situació canvia, ja que l'entrada de nous governs municipals posa fi a la fase anterior de lideratge compartit. Es dissolen iniciatives com la delegació de Perpinyà a Barcelona i la cooperació cultural perd embranzida. La cultura catalana compartida ja no sembla capaç d'articular nous projectes. En aquest punt, se subratlla que «la cultura popular pot ser significativa en petites comunitats, però la voluntat més àmplia de comprendre les relacions en l'àmbit econòmic, des d'un punt de vista global, lamentablement no existeix» (CA7). Aquesta visió crítica sembla estesa; així, una altra veu considera que «alguns posen la cultura per davant [...] i se'n serveixen com a argument quan no en tenen d'altres» (FR2). Un altre testimoni afegeix que «el factor cultural continua pesant molt, [...] però hi ha molts més problemes a resoldre en la vida quotidiana dels territoris» (CA9). A més, es constata que la cooperació transfronterera és feble i se centra en temes considerats menors. També emergeixen veus que denuncien una folklorització de la cultura catalana al costat francès. Exemple d'això és la percepció d'un actor que afirma que «en treballar en un candidatura POCTEFA¹ amb entitats dels Pirineus Orientals i de Catalunya, ens vam adonar que no hi ha necessàriament aquesta dimensió de cultura catalana comuna» (FR5). Altres reconeixen que la cultura és una eina de cooperació perquè «és més fàcil de gestionar i genera menys conflictes» (FR1).

D'altra banda, cal destacar també que un dels factors clau que limita el potencial cooperador és la caiguda de la competència lingüística mútua. A la Catalunya Nord, l'ús del català es troba en una situació crítica (Institut Franco-Català Transfronterer, 2015), mentre que a l'Empordà el coneixement del francès ha disminuït dràsticament: «Fa uns anys, era normal que els infants sabessin parlar francès; avui, això ja no passa. I això és un problema seriós, perquè el comerç local de

¹ POCTEFA és un programa europeu de cooperació transfronterera creat al si d'Interreg —per tant, amb fons del FEDER— per fomentar el desenvolupament del territori fronterer d'Espanya, França i Andorra, que es correspon amb l'àmbit de la Comunitat de Treball dels Pirineus (CTP). Per al període 2021–2027, precisament la CTP n'és l'autoritat de gestió.

Figueres té dificultats per trobar persones que parlin francès» (CA9). Aquesta tendència es veu agreujada per la promoció generalitzada de l'anglès: «hauríem de ser trilingües: català, castellà i francès, però el trilingüisme s'ha completat amb l'anglès, cosa que crea barreres entre els dos costats de la frontera» (CA7). El resultat és que, tot i compartir una identitat cultural històrica, la desconexió lingüística i comunicativa és cada cop més evident, i això impacta negativament en la capacitat de generar projectes comuns. Com conclou un entrevistat, «l'aprenentatge lingüístic és útil per entendre les realitats de cada territori» i «afavoreix les relacions entre les persones, entre els pobles» (FR3). Però aquesta condició, essencial per a una cooperació transfronterera efectiva, està avui en declivi.

4. Fronteres, administracions i economies asimètriques

Diversos entrevistats van destacar les diferències relacionades amb la geografia dels territoris transfronterers, tant pel que fa a l'aspecte físic com urbà. Al costat oriental dels Pirineus, el pas entre el Pertús i la Jonquera no té la vitalitat d'altres zones transfrontereres, com ara l'altre gran pas transpirinenc, coincidint amb l'eurociutat basca. A les entrevistes, s'argumenta que l'existència d'un continu urbà al voltant de la frontera occidental pirinenca (Hondarribia, Irun i Hendaia) ha facilitat la mobilitat, l'ocupació transfronterera, la cooperació i la creació d'eines concretes que afavoreixen un desenvolupament territorial compartit: «[en aquella zona] hi ha una veritable cooperació transfronterera, simplement perquè hi ha un continu urbà [...] que s'ha traduït especialment en mobilitats transfrontereres» (FR4). Aquesta idea es reforça amb un altre entrevistat que diu que «des d'un punt de vista geogràfic, un continu urbà fa que hi hagi intercanvis, que hi hagi infraestructures» (FR1).

A més de la geografia física i urbana entre Perpinyà i Figueres, l'aspecte administratiu és una de les principals barreres assenyalades pels entrevistats. Pel costat francès, es constata que «quan parlem de cooperació transfronterera, totes les restriccions potencials es multipliquen per posar en marxa col·laboracions [...] on no tenim els mateixos funcionaments administratius» (FR1). També es diu que «els procediments no són exactament els mateixos, però són igualment exigents en ambdós costats» (FR2). En l'àmbit català, alguns assenyalen el centralisme francès en la cooperació: «França és un estat centralitzat i, fins i tot localment, tot ha de passar per París. Catalunya pot gestionar coses que no necessiten Madrid, i així és difícil d'entendre» (CA9). Aquesta crítica també ve del costat francès: «A França, tot es decideix a París» (FR6).

Les diferències entre tots dos sistemes politicoadministratius s'expliquen sobretot per la descentralització de l'Estat espanyol enfront d'una regionalització

més limitada a França: «Espanya és més que descentralització [...], són fenòmens d'autonomia molt més avançats que a França [...]. La descentralització en cooperació europea no existeix, car l'Estat regula les relacions internacionals» (FR4). L'asimetria econòmica és, també, un altre factor clau. Segons els investigadors entrevistats, hi ha un clar avantatge econòmic a favor de Catalunya: «Si compares ciutats com Girona, que tenen la mida de Perpinyà, veuràs que és una de les ciutats més riques d'Espanya. En canvi, Perpinyà és la ciutat més pobre de França, fins i tot més que Besiers» (FR4). Aquesta asimetria es percep a escala estatal de manera inversa:

Espanya és un país pobre i França un país ric, però a escala intermèdia Catalunya és més rica que els Pirineus Orientals francesos. El sud esdevé ric i el nord, pobre. Això s'ha manifestat històricament entre Figueres i Perpinyà. (CA9).

Aquesta desigualtat econòmica també afecta la mobilitat laboral, que és baixa comparada amb altres zones pirinenques: «Hi ha molt pocs treballadors transfronterers [...], no hi ha un mercat laboral prou fort i connectat» (FR1). La llengua també es percep com un obstacle en l'àmbit laboral: «És una de les zones transfrontereres menys permeables [...]. Altres zones, com la frontera francobasca, tenen una permeabilitat professional molt més alta que aquí. I això es deu, crec, a la llengua» (CA7).

Finalment, els cicles polítics recents i les ideologies dels governs locals es veuen, en algunes ocasions, com a obstacles. «La cooperació no és una paraula que formi part del vocabulari dels partits d'extrema dreta» (CA7); més en concret, «el govern de Perpinyà actualment no és especialment receptiu a la cooperació» (CA10). A més, moviments polítics com l'independentisme català han estat percebuts, per alguns entrevistats, com un fre a la cooperació, especialment pel que fa a debatre les qüestions i els actors rellevants: «[durant el període més intens del moviment independentista, 2014–2017] el que interessava no era l'Euroregió ni parlar amb Occitània. Per a ells, Catalunya no era una regió sinó un estat potencial, i calia parlar d'ambaixades» (CA9). En resum, l'estabilitat política i els processos electorals s'identifiquen clarament com a obstacles per consolidar la cooperació: «el problema és sobretot el bloqueig de la política local» (FR2), i «un element clau és la convocatòria anticipada d'eleccions a la Generalitat de Catalunya, que necessita reordenar-ho tot i bloqueja els processos temporalment» (FR1).

5. El turisme com a motor de la cooperació transfronterera

A partir de les entrevistes realitzades, es constata que el principal motor de cooperació entre les administracions del territori estudiat, més enllà de la cultura, és el turisme. Aquest sector ha propiciat la generació de coneixement i dinàmiques

col·laboratives per assolir objectius estratègics comuns. La raó principal és l'interès turístic que l'Empordà ha despertat en la població francesa: «Des dels anys seixanta, l'Empordà s'ha convertit en una destinació turística on molts francesos, especialment dels voltants, tenen segones residències i, per tant, un espai de vacances» (CA9). A més, l'Empordà s'ha consolidat a escala catalana i espanyola com una destinació de referència per al turisme de sol i platja. Aquest fet genera una certa complexitat en la cooperació, ja que al costat francès es plantegen dubtes sobre si el turisme és vertaderament un espai de complementarietat o, ans al contrari, de competitivitat.

Els projectes turístics desenvolupats són valorats positivament per actors dels dos costats. Destaca, especialment, la ruta Pirinexus (en el marc del programa Interreg IV A POCTEFA 2007–2013) i, dins d'Interreg V A POCTEFA 2014–2020, tant Bicitranscat com Pirinexus Litoral. Es valora que tots tres han aconseguit «superar aquesta barrera física mitjançant la creació d'una via verda o un circuit ciclista que travessa la muntanya» (FR2), de manera que constitueixen «una oferta real en termes de producte, amb suport, diverses etapes i una activitat econòmica entorn de la bicicleta i el turisme itinerant» (FR1). L'èxit es fa raure en l'interès mutu: «allò que uneix són els projectes en què ambdós costats de la frontera en surten beneficiats» (CA7).

Es tracta d'una cooperació institucional estable, fonamentada en programes Interreg que s'han mantingut des del 2007 i que funcionen com un vertader lligam entre les administracions implicades: a nivell NUTS 3 (el Consell Departamental i la Diputació provincial respectius), la Comunitat d'Aglomeració Perpinyà–Mediterrània, l'Ajuntament de Figueres i el Consell Comarcal de l'Alt Empordà, així com el Consorci de les Vies Verdes.² El seu objectiu ha estat generar itineraris cicloturístics transfronterers, el primer producte dels quals és l'itinerari circular Pirinexus, creat el 2010, que combina 350 km de trams ciclistes i vies verdes, i connecta ciutats com Girona, Platja d'Aro, Figueres, Argelers, Ceret, Camprodon i Olot. Travessa la frontera pels passos de Pertús–la Jonquera i Prats de Molló–Molló (via coll d'Ares). Tres quarts del recorregut són al cantó sud i uns 70 km, al nord.

La promoció del cicloturisme associat a rius com a motor de desenvolupament, inspirat en els grans corredors d'aquest tipus generats arreu d'Europa, ha estat un motiu clau per dissenyar un itinerari llarg i transfronterer. Tanmateix, es reconeix que «per promocionar el cicloturisme, estem en desavantatge respecte als grans territoris fluvials com el Danubi o el Loira» (CA8). Queda palès, alhora, que

² Entitat pública creada el 2003, està vinculada a la Diputació de Girona. Originalment es va centrar en les vies de tren abandonades dels carrillets que sortien de Girona capital cap a la Garrotxa i l'Empordà, però posteriorment ha assolit una dimensió transfronterera, tal com s'explica en aquest text.

la intenció consisteix a atraure turisme internacional: «La idea era pensar, a escala comarcal gironina, i en associació amb la Catalunya del Nord, en la creació d'un itinerari prou llarg perquè una persona d'Alemanya vulgui passar cinc dies de vacances en bicicleta» (CA8). Per aconseguir-ho, es va concebre un itinerari cicloturístic transfronterer, factible per etapes, circular i que pogués aprofitar la intermodalitat. Els equips van rebre formació d'experts en rutes similars, com l'itinerari basc que connecta Hendaia, Hondarribia i Irun amb Pamplona a través del riu Bidasoa, que ha culminat en el projecte Ederbidea (López-Trigal i López-Fernández, 2021).

La connexió ciclista entre Figueres i Perpinyà s'ha fet mitjançant el projecte Bicitranscat (ja esmentat, desenvolupat al període 2014–2020), amb els mateixos actors que han dut a terme un altre, Pirinexus Litoral. En aquest segon cas s'ha cercat combinar trams ciclistes amb transport públic (tren, autobús), així com connectar amb l'EuroVelo 8 i l'itinerari Pirinexus clàssic: «La idea és promoure una mobilitat sostenible als dos costats de la frontera [...] per connectar Figueres i Perpinyà en bicicleta, a peu o en tren» (CA8). Malgrat l'èxit i la cultura cooperativa fomentada, s'han identificat barreres, sobretot administratives. A l'Estat espanyol, el Consorci de les Vies Verdes de Girona gestiona, promou i difon les vies verdes, actuant com a actor centralitzat. A França, en canvi, no existeix un organisme equivalent: la gestió està fragmentada entre el Consell Departamental i els municipis, fet que dificulta la comunicació i l'intercanvi d'informació sobre incidències. Aquesta fragmentació explica, per exemple, l'absència d'una cartografia conjunta del projecte Pirinexus i els seus desenvolupaments posteriors, una qüestió que també s'ha observat en altres estudis de casos transfronterers (Galindo i Santasusagna, 2020; Paulino, Prats i Domènech, 2021; Paulino i Prats, 2024).

6. Conclusions

Aquesta recerca ha permès aprofundir en les dinàmiques recents de relació entre les ciutats de Figueres i Perpinyà dins el marc del territori catalanòfon. Aquestes relacions no poden ser enteses sense una perspectiva multiescalar, en la qual l'EsCaT es configura com un nivell clau en aquest sentit. L'enfocament qualitatiu, basat en la percepció dels actors locals, ha possibilitat identificar tant els àmbits prioritaris de cooperació com els factors que han dificultat una articulació estable i sostinguda d'aquestes relacions.

Els resultats mostren que, malgrat períodes de col·laboració intensa —especialment en l'àmbit cultural—, no s'ha assolit una estructura cooperativa consolidada ni orientada a objectius estratègics a llarg termini. A més, l'EsCaT, que podria haver actuat com a instrument potenciador d'aquesta relació, no s'ha materialitzat

de manera eficaç. A la pràctica, no és més que una de les cinc àrees funcionals, a través de les quals es canalitzen els fons, d'Interreg POCTEFA al període 2021–2027. Encara que aquestes àrees funcionals presentin un sentit territorial, àdhuc identitari, que no es pot passar per alt (Trillo, Amado i Paül, 2025), en el cas de l'EsCaT ens trobem que constitueix una mena d'estructura cooperativa latent des de fa dècades que no acaba d'enlairar-se.

Les asimetries administratives, econòmiques i lingüístiques han estat identificades per diversos actors com a barreres estructurals que limiten el desenvolupament d'una cooperació transfronterera més robusta. Tanmateix, la present recerca ha trobat una excepció significativa: el sector turístic, que ha funcionat com un espai d'aprenentatge compartit, tot afavorint la transmissió d'informació estratègica, la formació d'equips de treball i la sensibilització sobre necessitats comunes, com ara la creació d'itineraris cicloturístics transfronterers. Aquest cas demostra el potencial que tenen les polítiques territorials compartides quan s'alineen interessos i se superen els obstacles estructurals heretats.

Pel que fa a les perspectives de futur, la recerca ha identificat quatre grans àmbits considerats prioritaris pels actors locals (Taula 5.1). En destaquen especialment dos: d'una banda, la manca de connexions de transport públic sostenible entre Figueres i Perpinyà; de l'altra, la necessitat d'enfortir els vincles entre institucions acadèmiques, especialment entre les universitats de Girona i de Perpinyà.

Quant a les connexions ferroviàries, es constata que, tot i els avenços en l'àmbit internacional, les connexions regionals i locals són clarament insuficients. Irònicament, la línia de TAV no és contemplada en aquest sentit. La recuperació i la consolidació de serveis regulars (com la línia de bus suprimida entre ambdues ciutats) es percep com una mesura clau per facilitar la mobilitat quotidiana i generar noves oportunitats laborals. D'altra banda, curiosament a les entrevistes se cita l'espai del Pirineu més occidental, protagonitzat per l'Eurociutat basca, com un contrapunt en què —a diferència del que es percep que succeeix a l'àrea d'estudi (últim eix de la Taula 5.1)— sí que es produeixen interaccions i un veritable «*bassin de vie*» compartit, tot i que la recerca recent sobre a aquesta àrea permeti matisar-ho de forma notable (Trillo, Amado i Paül, 2025).

En definitiva, la recerca conclou que, tot i els límits estructurals i institucionals, hi ha un ampli consens entre els actors territorials sobre la necessitat (i, fins i tot, la urgència) d'impulsar una governança estratègica compartida. Aquest pas endavant ha de permetre afrontar reptes comuns entre Perpinyà i Figueres, com ara la planificació d'infraestructures, la recerca o l'educació superior, sempre des d'una lògica transfronterera i coordinada. Les condicions per fer-ho comencen a estar presents, però cal una voluntat política explícita per fer-les operatives.

Taula 5.1. Principals eixos estratègics potencials de desenvolupament transfronterer identificats a les entrevistes realitzades

Eixos estratègics	Problemes	Solucions i propostes de futur
Llengua i cultura	Desconeixement progressiu del català i del francès per part de la població transfronterera	— Desenvolupar el Batxibac a l'Empordà i a la província de Girona (CA8, CA10). — Promoure els estudis universitaris de llengua francesa a Figueres (CA8). — Agermanament institucional entre Figueres i Perpinyà (CA10).
Mobilitat sostenible	Insuficiència de transports públics sostenibles en la connexió entre Perpinyà i Figueres	— Promoure tots els tipus de transport públic, especialment el bus entre Perpinyà i Figueres (FR2, CA8, CA10). — Desenvolupar una regularitat i una freqüència adequada de trens amb serveis de proximitat Perpinyà–Figueres (FR4, FR3, FR2, CA8). — Reforçar la cooperació entre SNCF i RENFE (FR1). — Superar la visió centralista en el desenvolupament de les infraestructures ferroviàries (FR1).
Educació, formació i recerca	Absència d'estructures, instruments i projectes de caràcter acadèmic transfronterer	— Desenvolupar la formació interuniversitària transfronterera en Ciències Socials i de la Salut (FR1). — Promoure l'intercanvi d'estudiants i de personal docent i investigador (FR1). — Crear centres afiliats i compartits entre la Universitat de Girona i la de Perpinyà (CA7). — Crear un centre afiliat de la Universitat de Perpinyà a Figueres (CA9). — Estimular la creació d'estructures transfrontereres de recerca aplicada (FR2).
Instruments de cooperació transfronterera	El territori transfronterer no es pot considerar com a «espai de vida compartida» (en francès, « <i>bassin de vie</i> », literalment 'conca de vida')	— Fer del desenvolupament territorial de l'àmbit fronterer una prioritat real a escala de les respectives polítiques estat-nacionals (FR4). — Explotar les potencialitats de l'EsCaT amb projectes i polítiques concretes en l'àmbit institucional (CA7). — Dotar de fons, funcions i projectes les regidories municipals de relacions transfrontereres (CA8).

Font: Elaboració pròpia

Referències

- ARMANGUÉ, J. (2011a) «L'Empordà dins l'espai català transfronterer. Reflexions de desenvolupament territorial en el marc euroregional». *Annals de l'Institut d'Estudis Empordanesos*, 42, p. 531–558. <https://doi.org/10.2436/20.8010.01.97>

- ARMANGUÉ, J. (2011b) *Una idea de l'Empordà dins l'espai català transfronterer*. Figueres: EDXS Edicions.
- AVARGUEZ, S. i HARLÉ, A. (2016) «"Consommer" à la frontière: usages et perceptions en territoire catalan». *Territoire en mouvement. Revue de géographie et aménagement*, 29. <https://doi.org/10.4000/tem.3047>
- BELTRAN, S. (2010) «Els organismes de cooperació territorial a Europa: una mirada cap al futur». *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 56 (1), p. 57–69. <https://doi.org/10.5565/rev/dag.946>
- BEN HASSEN, M. (2024) *De part et d'autre des Pyrénées. Dynamiques et mécanismes de la coopération transfrontalière au sein de l'Espace Catalan Transfrontalier*. Treball fi de màster. Perpinyà: Université de Perpignan Via Domitia.
- BOIRA, J. V., BERZI, M. i DURÀ, A. (2023) «Geopolítica de les infraestructures de transport a l'espai transfronterer català-francès. Criticitats i reptes del projecte europeu». *Revista Catalana de Ciències Socials*, 13, p. 37–55. <https://doi.org/10.2436/20.3000.02.70>
- CASTAÑER, M. (2013) «Figueres, un node de diverses xarxes de ciutats». *Annals de l'Institut d'Estudis Empordanesos*, 44, p. 239–249. <https://doi.org/10.2436/20.8010.01.128>
- CASTAÑER, M. i FELIU, J. (2012) «L'Eurodistricte català transfronterer. Un espai emergent sense marc administratiu». *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, 74, p. 41–58. <https://doi.org/10.2436/20.3002.01.12>
- CASTAÑER, M., FELIU, J. i GUTIÉRREZ, O. (2011) «Llibre Blanc de l'Eurodistricte Català Transfronterer: creació de projecte i reestructuració territorial». *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 57 (2), p. 281–292. <https://www.doi.org/10.5565/rev/dag.279>
- CASTAÑER, M. i PINETELLA, M. J. (2013) «Débats et conflits territoriaux dans l'espace catalan transfrontalier». *Sud-Ouest Européen. Revue Géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, 35, p. 57–67. <https://doi.org/10.4000/soe.590>
- DURÀ, A., BERZI, M. i NOFERINI, A. (2019) «Coopération transfrontalière dans l'aire du programme européen SUDOE: un bilan». *Sud-Ouest Européen. Revue Géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, 48, p. 85–98. <https://doi.org/10.4000/soe.6081>
- FELIU, J., MARTÍN UCEDA, J., GIMÉNEZ CAPDEVILA, R. i CASTAÑER, M. (2023) «Els espais transfronterers catalans en el context europeu». *Revista Catalana de Ciències Socials*, 13, p. 57–71. <https://doi.org/10.2436/20.3000.02.71>
- GALINDO, R. i SANTASUSAGNA, A. (2020) «Cartografía y promoción turística en espacios de frontera interautonómica: el caso de Els Ports (Cataluña, Aragón y Comunidad Valenciana)». *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, 40 (2), p. 345–372. <https://doi.org/10.5209/aguc.72978>
- GIBAND, D. (2009a) «L'espace "transcatalan" en question». *Sud-Ouest Européen. Revue Géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, 28, p. 1–4. <https://doi.org/10.4000/soe.1680>

- GIBAND, D. (2009b) «De deux faire une. Rhétoriques, actions et possibles dans la construction d'un espace régional "transcatalan"». *Sud-Ouest Européen. Revue Géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, 28, p. 17–29. <https://doi.org/10.4000/soe.1693>
- GIBAND, D. i MARY, K. (2018) «Cooperació territorial transfronterera en l'educació superior. L'estudi de cas de la frontera oriental dels Pirineus». *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 64 (3), p. 587–601. <https://doi.org/10.5565/rev/dag.516>
- GOMEZ, J. (2018) «Les limites de la coopération transfrontalière: l'exemple catalan». *Pôle Sud*, 1, p. 91–112. <https://doi.org/10.3917/psud.048.0091>
- INSTITUT FRANCO-CATALÀ TRANSFRONTERER (2015) *Coneixements i usos lingüístics a la Catalunya del Nord 2015*. Perpinyà: Generalitat de Catalunya/Département des Pyrénées-Orientales.
- JANÉ, O. (2019) «Fronteres autonòmiques i fronteres d'estat. Una comparativa dels usos polítics i de les realitats socials dels darrers quaranta anys». Dins: Cuadros, I. i Fort, O. (ed.), *La construcció del territori: geografia, identitat i usos polítics: actes de l'XI Congrés de la CCEPC (Banyoles, 23 i 24 de novembre de 2018)*. Barcelona: Coordinadora de Centres d'Estudis de Parla Catalana, p. 137–155.
- LÓPEZ-TRIGAL, L. i LÓPEZ-FERNÁNDEZ, N. (2021) «Territorio Bidasoa y Eurociudad Vasca: Estrategias y retos de una cooperación transfronteriza». *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 53 (208), p. 331–352. <https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.208.03>
- MARTÍN-UCEDA, J. (2015) «Figueres i el tren d'alta velocitat: oportunitats per al desenvolupament local dins l'espai català transfronterer». *Annals de l'Institut d'Estudis Empordanesos*, 46, p. 519–537. <https://doi.org/10.2436/20.8010.01.193>
- MARTÍN-UCEDA, J. i GIMÉNEZ CAPDEVILA, R. (2015) «Sortida d'estudi a Figueres: l'estació ferroviària per a l'alta velocitat i el castell de Sant Ferran». *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, 80, p. 213–216.
- MASSON, S. i DJIGO, A. (2015) «Grande infrastructure de transport, coopération transfrontalière et conflits : le cas de la LGV Perpignan-Barcelone». *Sud-Ouest Européen. Revue Géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, 40, p. 27–41. <https://doi.org/10.4000/soe.2138>
- PAÜL, V., CASTAÑER, M., TRILLO, J. M., MARTÍN-UCEDA, J. i VICENTE, J. (2017) «La participación española en la cooperación transfronteriza y territorial europea». Dins: Farinós, J. i Olcina, J. (ed.), *Geografía regional de España. Espacios y comunidades. Bases para una regionalización renovada del territorio español*. València: Tirant Humanidades, p. 619–677.
- PAULINO, I. i PRATS, L. (2024) «Reframing Mountain Destinations from the Perspective of Tourist Mobility: Hub-and-Spoke Travel Patterns». *Current Issues in Tourism*, 27 (12), p. 1898–1915. <https://doi.org/10.1080/13683500.2023.2214851>

- PAULINO, I., PRATS, L. i DOMÈNECH, A. (2021) «Breaking Brands: New Boundaries in Rural Destinations». *Sustainability*, 13 (17), 9921. <https://doi.org/10.3390/su13179921>
- PROGRAMA DE PLANEJAMENT TERRITORIAL (2010) *Pla director urbanístic del sistema urbà de Figueres*. <https://dtes.gencat.cat/rpucportal/#/consulta/detallExpedient/221480/documents>
- PUJOL, E. (2019) «El cas de Figueres. Entre Perpinyà i Girona». *Plecs d'història local*, 172, p. 8–10.
- SANTASUSAGNA, A., RODE, S. i BEN HASSEN, M. (2025) «Coopérer... pour quoi faire ? La relation entre Perpignan et Figueres dans le cadre de l'espace catalan transfrontalier». *Territoire en mouvement. Revue de Géographie et d'Aménagement*, 64–65. <https://doi.org/10.4000/154dv>
- TRILLO, J. M., AMADO, A. i PAÛL, V. (2025) «La Eurociudad Vasca: una iniciativa pionera de cooperació interurbana transfronteriza en punto muerto». *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 71 (2), p. 387–410. <https://doi.org/10.5565/rev/dag.1421>

II. FRONTERAS INTERNAS

II. FRONTERES INTERNES

II. FRONTEIRAS INTERNAS

6. TAULA DEL SÉNIA: UNA MANCOMUNITAT COM A INSTRUMENT DE COOPERACIÓ TERRITORIAL INTERAUTONÒMICA?

RAMON GALINDO CALDÉS¹, VERÓNICA YAZMÍN GARCÍA MORALES¹, CLÀUDIA GIMENO FERNÁNDEZ²

¹*Universitat de Barcelona*

²*Universitat de València*

rlgalindo@ub.edu; veronicagarcia@ub.edu; claudia.gimeno@uv.es

Resum

L'activitat pública de les diferents administracions presenta disfuncions en àrees limítrofs entre comunitats autònomes, tant pel que fa a la intervenció administrativa com quant a la prestació de serveis. Aquest treball aborda el funcionament d'un instrument de cooperació entre municipis com és la Mancomunitat de la Taula del Sénia, l'única a tot l'Estat que afecta tres comunitats autònomes. Aquest abordatge es du a terme a través de treballs previs i especialment de diversos grups focals al territori, amb tècnics municipals, alcaldes i representants de la societat civil. L'anàlisi mostra les fortaleces en l'ús d'un instrument de caràcter permanent i amb personalitat jurídica pròpia, que intenta projectar la seva activitat més enllà dels límits autonòmics, però també les dificultats d'articular una solució transfronterera en un entorn complex i amb recursos escassos.

Resumen

La actividad pública de las diferentes administraciones presenta disfunciones en áreas limítrofes entre comunidades autónomas, tanto en lo que se refiere a la intervención administrativa como en la prestación de servicios. Este trabajo aborda el funcionamiento de la *Mancomunitat de la Taula del Sénia* como instrumento de cooperación entre municipios, la única en todo el Estado que afecta a tres comunidades autónomas. Este abordaje se realiza a través de trabajos previos y especialmente de diversos grupos focales en el territorio, con técnicos municipales, alcaldes y representantes de la sociedad civil. El análisis muestra las fortalezas en el uso de un instrumento de carácter permanente y con personalidad jurídica propia, que intenta proyectar su actividad más allá de los límites autonómicos, pero también las dificultades de articular una solución transfronteriza en un entorno complejo y con escasos recursos.

Abstract

The public activity of the different governments presents dysfunctions in border areas between Spanish autonomous regions/nationalities, both in terms of administrative intervention and in the provision of services. This chapter addresses the functioning of the *Mancomunitat de la Taula del Sénia* as an instrument of cooperation between municipalities, the only one in Spain consisting of municipalities from three autonomous regions/nationalities. The analysis draws on previous work and, especially, on focus groups with municipal public officers, mayors and representatives of civil society. The analysis highlights the strengths of using a permanent instrument with its own legal personality that attempts to project its activity beyond regional boundaries, but also the difficulties of articulating a cross-border solution in a complex environment with limited resources.

1. Introducció

Els estudis fronterers —*Border Studies*— han esdevingut un àmbit multidisciplinari consolidat en l'estudi de les fronteres internacionals i els seus efectes territorials (per a una revisió en el context espanyol, vegeu Trillo, 2022). Tanmateix, i tret d'algun treball incipient com ara Romero (1990), no ha estat fins a temps recents que s'ha començat a traslladar el seu marc analític als límits administratius que no són internacionals, sinó d'una altra mena. Ens centrem en aquest treball en aquestes *fronteres interiors*, partint del convenciment que els límits interns dins dels Estats descentralitzats —com l'espanyol— produeixen efectes territorials similars als de les fronteres entre Estats. Diversos treballs en el context espanyol han posat de manifest l'existència d'efectes barrera en el límit autonòmic, o la manca de cooperació horitzontal, qüestió estudiada en el marc de les diferents edicions anuals de l'*Informe Comunidades Autónomas* de l'Observatorio de Derecho Público IDP Barcelona des de la seva primera edició el 1989.³ Més recentment, Oliveras i Trillo (2014) ja connecten els estudis fronterers amb les fronteres interiors entre les comunitats autònomes, centrant-ho en el cas de la cooperació en matèria sanitària.

Aquesta perspectiva s'ha desenvolupat, paral·lelament, des d'una perspectiva transdisciplinària Geografia/Dret, per exemple, per part d'investigadors de la Universitat de Barcelona i de la Universidade de Santiago de Compostela. En primer lloc, cal destacar Tort i Galindo (2018), treball que analitza la cooperació i les disfunci-

³ Al primer, Albertí (1989) assumí aquest contingut, que ha anat apareixent al llarg dels anys. Tota la sèrie es pot trobar a: <https://idpbarcelona.net/coleccion-informe-comunidades-autonomas/>

ons en les fronteres entre Catalunya, Aragó i la Comunitat Valenciana, i on s'aborda específicament l'espai geogràfic objecte del present text: el Sénia. D'altra banda, el grup de la Universidade de Santiago de Compostela ha incidit en les fronteres entre Galícia, Castella i Lleó i Astúries, amb l'èmfasi en els espais naturals protegits (Paül et al., 2018, entre d'altres). En ambdós casos s'han estudiat les disfuncions en el límit autonòmic, els mecanismes de cooperació o els efectes del fet fronterer en fenòmens com la COVID-19.

Des d'aquest enfocament, partim de la construcció històrica i humana de les fronteres —i dels límits politico administratius en general—, així com dels efectes territorials que la seva existència provoca a les àrees limítrofs. Així, hom concep el territori delimitat com a *contenedor* (Taylor, 1994) en què els poders públics actuen d'acord amb el principi de territorialitat (Galindo, 2020), que, dins dels seus límits territorials, produeix diferents efectes territorials. Aquestes disfuncions i efectes causats per l'existència del límit administratiu no es veuen compensats pels mecanismes de cooperació existents, amb personalitat jurídica pròpia o sense ella —vegeu-los de forma exhaustiva a Galindo i Vadrí (2025). D'entre tots aquests mecanismes, aquí ens centrem en la mancomunitat.

Les mancomunitats de municipis constitueixen l'exemple paradigmàtic d'associacionisme municipal voluntari. Aquestes entitats locals són un instrument que permet als municipis posar en comú recursos i esforços per garantir serveis i satisfer de manera més eficient algunes de les seves funcions, cosa que, de retruc, possibilita assolir economies d'escala per agregació voluntària (Gracia, 2025, p. 222; Boix i Gimeno, 2024, p. 380). La seva consolidació dins del nostre sistema polític i institucional és plena, com ho demostra el fet que, en alguns casos —entre els quals destaca la mancomunitat analitzada en aquest text—, la seva raó de ser ja no es limita a l'execució conjunta de serveis i obres. Així, les mancomunitats han evolucionat fins esdevenir també entitats amb un interès més general i una vocació integradora, que actuen com a plataformes de comunicació i d'acció conjunta entre municipis d'una mateixa àrea territorial.

1.1. Àrea d'estudi: la Mancomunitat de la Taula del Sénia i el seu territori

Des del punt de vista geogràfic el nostre estudi se centra en l'espai delimitat pel massís dels Ports al nord-oest, les serres de Montsià i de Godall al nord i les serres d'Irta i de la vall de l'Àngel al sud. Es tracta d'un territori articulat al voltant del curs del riu Sénia, que neix al massís dels Ports, i serveix, des del segle XIII, com a límit entre Catalunya i l'històric Regne de València. Aquest territori presenta una sèrie de trets en comú, que atenyen un àmbit més ampli si tenim en compte les dinàmiques socioeconòmiques i culturals que hi són presents. Així, el

territori fronterer o de cruïlla s'estén d'una o altra manera als municipis valencians de les comarques del Baix Maestrat, l'Alt Maestrat i els Ports, als aragonesos més propers al massís dels Ports o als catalans de les comarques del Montsià i el Baix Ebre.

Almuni i Grau (2012) destaquen, prenent el riu com a referència, la dicotomia entre els pobles del litoral i els pobles de la capçalera. Mentre que els primers tenen el sector terciari —serveis i turisme— com a preponderant i un creixement poblacional sostingut —en bona mesura per la immigració—, els segons presenten una activitat econòmica molt més reduïda i un envelliment progressiu de la població. Podríem afegir-hi el sector agrícola en determinats municipis (especialment Alcanar i Benicarló), l'activitat econòmica al voltant de les oliveres i l'oli o el sector del moble, present en bona part del territori (especialment la Sénia) i que va patir una important crisi a partir de la crisi de 2007. En qualsevol cas, cal destacar aquesta dicotomia entre municipis d'interior i de costa, que configura dos espais diferenciats des del punt de vista socioeconòmic.

Des de l'establiment de la frontera medieval al riu Sénia, aquest ha estat el límit inalterable al llarg dels segles, fins al dia d'avui. D'aquesta forma trobem les institucions autonòmiques i provincials (Generalitat i província en els dos casos) a cada banda del riu, ens només existents en un costat (comarca catalana del Montsià i mancomunitats Castelló Nord, Baix Maestrat i Comarcal dels Ports entre municipis valencians) i un seguit d'ens instrumentals que actuen a un costat o l'altre del límit administratiu, com els parcs naturals (Parc Natural de la Tinença de Benifassà i Parc Natural dels Ports),¹ cadascun dins del seu àmbit territorial. Tanmateix, hi ha estructures territorials de caràcter transversal, com la Reserva de Caça dels Ports —en territori català, aragonès i valencià— i especialment la diòcesi de Tortosa, que encara avui —tot i la pèrdua dels municipis aragonesos de la comarca del Matarranya— agrupa els municipis catalans de Terres de l'Ebre i del nord de la província de Castelló. En aquest treball ens centrem, però, en un altre cas d'estructura que supera les fronteres interautonòmiques, com és la Mancomunitat Taula del Sénia (en endavant, «la Mancomunitat»).

L'estructura objecte d'estudi va ser creada l'any 2006, per iniciativa dels quatre principals municipis de la ribera del riu Sénia (Vinaròs, Alcanar, Ulldecona i la Sénia). Actualment, està formada per 27 municipis pertanyents a tres comunitats autònomes:

¹ Vegeu a l'efecte el capítol 10 d'aquest llibre.

- A la Comunitat Valenciana, 12 del Baix Maestrat (Benicarló, Càlig, Canet, Castell de Cabres, Cervera, la Jana, La Pobla de Benifassà, Rossell, Sant Jordi, Sant Rafel del Riu, Traiguera i Vinaròs) i tres dels Ports (Herbers, Morella i Vallibona). Castell de Cabres i la Pobla de Benifassà s'hi van incorporar l'any 2010; al seu torn, Herbers, Sant Jordi i Sant Rafel del Riu, l'agost de 2015.
- A Catalunya, nou del Montsià: Alcanar, Freginals, Godall, la Galera, Mas de Barberans, Sant Carles de la Ràpita, Santa Bàrbara, la Sénia i Ulldacona.
- A l'Aragó, tres del Matarranya: Beseit, Pena-roja i Vall-de-roures.

La suma de la població dels municipis integrants és de poc més de 113.000 habitants i el seu territori aplega 2.070 km² d'extensió (Figura 6.1).

Figura 6.1. Mapa de la Mancomunitat Taula del Sénia



Font: Elaboració de Roberto Vila-Lage a partir de <http://www.ign.es/>

D'entre les poques mancomunitats interautonòmiques a Espanya, aquesta és l'única que inclou municipis de tres comunitats autònomes, la qual cosa la converteix en un cas extraordinari (Vilalta i Gracia, 2016; Gomis, 2019). L'entitat és, a efectes legals, una mancomunitat catalana, ja que els seus estatuts fixen la seva seu a la Sénia (Catalunya), tot i que a la pràctica és a Morella (Comunitat Valenciana). Això afecta l'execució de subvencions, que acostumen a tenir com a requisit per als seus beneficiaris la condició de resident en la comunitat autònoma respectiva. Aquest fet també implica que no compta amb la condició de mancomunitat comarcal valenciana, tot i agrupar la major part dels municipis del nord de les comarques de Castelló. Aquesta situació es veu amb claredat a Hermosilla (2021), que recull plans i estratègies en matèria d'ocupació al territori valencià, però ni tan sols cita la mancomunitat estudiada aquí, que gestiona ajuts en aquesta matèria. La Mancomunitat, a més, ha impulsat la creació de l'Associació Territori Sénia (formada al 50% per la pròpia mancomunitat i per sectors econòmics de la zona), amb l'objecte de gestionar el projecte «Oli i Oliveres Mil·lenàries del Territori del Sénia», i va crear fa anys la Fundació Rei Jaume I (ja dissolta).

L'objecte de la Mancomunitat, d'acord amb els seus estatuts, és molt divers i poc concret respecte al tipus d'activitat que hauria de dur a terme, a saber:

- a) Millorar les condicions de vida dels habitants del territori.
- b) Promoure el desenvolupament econòmic i social de tota la zona.
- c) Potenciar i treure el màxim profit dels recursos del territori (naturals, patrimonials, culturals, turístics, etc.).
- d) Aconseguir una millora substancial de les infraestructures i comunicacions de la zona.
- e) Millorar les relacions de tota mena entre els habitants dels seus pobles.
- f) Facilitar la coordinació educativa, sanitària i d'emergències.
- g) Gestió del patrimoni cultural i històric.
- h) Gestió dels residus industrials, agraris, forestal.
- i) Mancomunar aquells serveis que així puguin funcionar millor. (art. 3 dels estatuts, publicats com a anunci al *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, 01/12/2005).

Materialment, la Mancomunitat ha impulsat activitats de promoció del territori, en els darrers anys molt centrades en la difusió i explotació de les oliveres mil·lenàries, tasca compartida amb l'Associació Territori Sénia. En aquest sentit cal tenir en compte que el gerent —i impulsor— de la Mancomunitat fins a l'any 2013, J. Antich, ha continuat aquesta feina a través de la seva condició de president de l'Associació Territori Sénia. La Mancomunitat —i l'Associació— ha tingut un paper rellevant

en la promoció i protecció de les oliveres, fins i tot a l'hora de reclamar, i assolir-la, per llei per part dels legisladors català² i valencià. Ha dut a terme diferents activitats —jornades, publicacions, etc.— i també actuacions davant altres instàncies en favor del sector. Una fita en aquest sentit és la declaració per part de l'Organització de les Nacions Unides per a l'Agricultura i l'Alimentació (FAO) com a Sistema Important del Patrimoni Agrícola Mundial (SIPAM) de les Oliveres Mil·lenàries Territori Sénia.

La Mancomunitat va tenir importants recursos els seus primers anys, en matèria de reindustrialització i sobretot d'arranjament de camins rurals. Actualment, a banda de les activitats relacionades amb les oliveres mil·lenàries, organitza *les Jornades Europees de Patrimoni* (des de 2014), el *Congrés Oliveres Mil·lenàries Territori Sénia* (12 edicions, des de 2011), la *Mostra Taula del Sénia* (19 edicions, des de 2004) o altres activitats puntuals, com el Taller transnacional Valsipam (2022). També gestiona diferents tallers i activitats ocupacionals, finançades per diferents administracions. Aquest camp és un exemple dels problemes que la gestió de subvencions troba en aquest àmbit limítrof: la Mancomunitat gestiona el Taller d'Ocupació Forestal (vuit edicions), finançat per Labora (Generalitat Valenciana) —també el programa EMCORP per a persones a l'atur— i una formació en restauració (Impuls Jove), finançada pel Servei d'Ocupació de Catalunya (Generalitat de Catalunya). Ambdues subvencions estan destinades només a usuaris residents en els respectius territoris, quan el públic potencial és als dos costats del límit administratiu. Un problema que no existeix en el cas d'una tercera activitat formativa, el Taller de Pedra Seca, finançat pel Ministeri de Medi Ambient.

2. Consideracions metodològiques

Aquest estudi parteix de treballs anteriors, especialment Tort i Galindo (2018), publicació resultat del projecte *L'articulació geogrficoadministrativa del fet fronterer: dret, territori i política en la construcció legal del municipi de frontera*, finançat per l'Escola d'Administració Pública de Catalunya (2016–2017). En el marc d'aquella recerca es van dur a terme un total de 17 grups focals, dels quals dos es van desenvolupar al territori objecte d'aquest estudi, el 30 de gener de 2017, a la Sénia (secretaris municipals) i Sant Rafel del Riu (alcaldes). De forma conjunta amb els grups focals, es van complimentar gairebé un centenar de qüestionaris de recollida de dades per part d'alcaldes i secretaris dels 70 municipis en el límit entre Catalunya, Aragó i la Comunitat Valenciana.

² Llei 6/2020, del 18 de juny, de protecció, conservació i posada en valor de les oliveres i els oliverars monumentals.

La recerca actual es basa principalment en tres grups focals (tècnics, alcaldes i societat civil), celebrats a Ulldecona el 4 de juny de 2025 (11:00, 15:30 i 18:00, respectivament). En la seva configuració es va procurar una composició equilibrada des del punt de vista geogràfic, tot incloent participants catalans i valencians en tots els grups. El grup dels tècnics va incloure especialment agents de desenvolupament local (ADL), especialitzats en ocupació, promoció econòmica i turisme. D'altra banda, el grup de la societat civil va integrar representants d'entitats o empreses de diferents àmbits: cultural, ambiental, dels mitjans de comunicació o patrimonials.

Des del punt de vista metodològic, el grup focal consisteix en una tècnica grupal, dinàmica i dirigida a analitzar el discurs dels participants sobre determinades qüestions plantejades pel moderador, sens perjudici que també permeti fonamentar investigacions posteriors, tot aprenent de conceptes, llenguatge o factors a tenir en consideració en endavant (Krueger i Casey, 2015). Al seu torn, Cameron (2005, p. 157) el defineix com un mètode que implica la discussió entre un grup petit de persones —entre sis i deu— en què l'investigador introdueix els temes a discutir i modera la sessió, que té una durada d'entre una i dues hores.

Les sessions, que van ser de mitjana de dues hores, es van enregistrar en format vídeo i àudio, per transcriure'n posteriorment les intervencions. En tots els casos es manté l'anonimat dels participants, que van ser informats i van signar la preceptiva autorització.

La dinàmica dels grups s'estructurà en tres fases. En primer lloc, es va convidar cada participant a fer una presentació personal, tot descrivint breument les seves responsabilitats i el paper de l'organització o administració en què treballaven, així com la manera de funcionar d'aquesta organització. A continuació, se'ls va demanar que descriguessin, amb les seves pròpies paraules, el territori on desenvolupaven la seva activitat —el Territori Sénia—, tot posant èmfasi en les característiques que el defineixen i en les percepcions que en tenen com a àmbit de treball.

En una segona fase, el debat es va centrar en un conjunt de preguntes orientades a identificar experiències de cooperació i la percepció del paper de la Mancomunitat. Es va plantejar als participants si podien esmentar projectes o activitats compartides entre els membres de la Mancomunitat, que jutgessin el paper que juga la institució al territori, quins actors o socis potencials consideraven que caldria enfortir i com valoraven els canvis produïts al territori des de la creació de la Mancomunitat.

Finalment, la sessió es tancava amb un retorn col·lectiu al voltant de diversos àmbits temàtics susceptibles d'afavorir o dificultar la cooperació transfronterera. Es va demanar als participants que valoressin la facilitat o dificultat d'avançar en la col·laboració en diferents matèries.

Tot seguit, s'analitzen els tres grups focals (tècnics, alcaldes i societat civil) per separat i, finalment, de forma conjunta, amb el propòsit d'identificar-ne els punts coincidents o divergents. Els aspectes a analitzar en cadascun d'aquests tres apartats són: el paper que els participants tenen al territori, els problemes del territori i la seva percepció respecte a la funció de la Mancomunitat al territori.

3. Grup focal de tècnics

Els participants identifiquen com una de les principals dificultats la manca de recursos que condiciona directament el paper que exerceixen al territori. El fet de treballar en ajuntaments petits comporta haver d'assumir responsabilitats molt diverses, amb la sensació d'esdevenir «*la chica o el chico para todo*» (Participant T5). Aquesta limitació s'acompanya d'una forta dependència de les subvencions, fins al punt que, segons els testimonis recollits, molts governs locals tendeixen a percebre la figura del tècnic com a «un buscador de subvencions, un caçador de tresors, un buscador de subvencions *en potes*» (Participant T6).

El debat posa de manifest que les dinàmiques de finançament acaben marcant l'agenda municipal: no són tant els projectes els que determinen la recerca de fons, sinó que les convocatòries de subvencions condicionen els projectes que finalment es duen a terme. Una altra qüestió recurrent són les dificultats per a la prestació de serveis públics derivades del límit administratiu, sobre tot els àmbits de la sanitat i l'educació. En aquest sentit, els participants destaquen dos exemples. Per un costat, les dificultats dels veïns catalans per ser atesos a l'Hospital de Vina-ròs, tot i estar molt a prop del límit autonòmic, molt més que l'Hospital de Tortosa. En sentit contrari, els alumnes de Sant Rafel van a l'institut de secundària a Sant Mateu, en lloc del d'Ulldescon, tot i tenir-lo molt a prop, ja que la Generalitat Valenciana només es fa càrrec del transport en territori valencià.

Tot i això, el debat es concentra sobretot en les barreres administratives i les polítiques que afecten els àmbits del turisme i de l'ocupació. En aquest cas, la fragmentació competencial és clara: les polítiques actives depenen de les autonomies i es gestionen mitjançant el Servei d'Ocupació de Catalunya (SOC) i Labora a la Comunitat Valenciana. Els participants expliquen, per exemple, que la convocatòria d'una plaça només abasta l'àmbit territorial d'una comunitat autònoma, cosa que impedeix que es puguin presentar persones d'un municipi veí, propers culturalment i territorial, però residents a la comunitat autònoma veïna.

Aquestes fronteres administratives són, per tant, «problemes intercomunitaris, perquè resulta que aquesta oferta no ha pogut arribar ni a l'altra banda del riu, que el tinc a dos quilòmetres» (Participant T1). Llavors, fan èmfasi en el fet que

aquest límit administratiu autonòmic produeix un efecte frontera que afecta l'obtenció de recursos al territori, precisament per la pèrdua de subvencions en aquells àmbits que són de competència autonòmica. En aquest sentit, assenyalen que la situació canvia si el finançament de la subvenció prové, per exemple, de l'Estat, on els municipis que pertanyen a diferents comunitats autònomes poden actuar de manera conjunta. Per exemple, «el taller de pedra seca es va poder fer conjuntament perquè venia del Ministeri. Però, quan són subvencions de les comunitats autònomes, salten totes les alarmes» (Participant T6).

La funció de la Mancomunitat com a instrument de cooperació entre els municipis, d'acord amb la perspectiva dels tècnics, es pot agrupar en dos blocs. En primer lloc, convé abordar els sectors on es fa servir aquest instrument. En els darrers anys, les línies de treball de la Mancomunitat al territori s'han desenvolupat principalment al voltant del patrimoni cultural, la natura i el turisme. Així, el projecte més visible que ha integrat aquests àmbits ha estat la protecció i promoció de les oliveres mil·lenàries.

Precisament ara, per exemple, en el tema de la llei de conservació i posada en valor la llei de Catalunya de les oliveres monumentals, la Mancomunitat ha participat fent tot l'inventari oficial que es presentarà en breu i que se suposa que és el primer pas perquè la gent tingui ajuts en el tema de les oliveres mil·lenàries i també s'està treballant perquè en la part valenciana es faci el mateix, encara que va molt més esplai del que ens agradaria i de com va a la part de Catalunya. (Participant T6).

En aquest sentit, els participants destaquen que la Mancomunitat té un paper rellevant al territori, encara que s'hagin reduït les temàtiques on intervé: «Abans [...] tenia més programes, ara estan més limitats a uns certs temes. Abans hi havia més subvencions i també hi havia més coses per a fer, però, bé, de totes maneres ja portem uns quants anys amb la Mancomunitat» (Participant T3). En aquest context, entenen que les accions s'han concentrat en el turisme —descriu com un sector «supertransversal» (Participant T4)—, tot i que es declari la necessitat de prioritzar la cooperació en sanitat, educació i emergències.

En segon lloc, crida l'atenció la funció que els tècnics atribueixen a la Mancomunitat. És a dir, parteixen de la idea que aquest instrument de cooperació hauria de ser més aviat un punt de trobada, en particular, entre els tècnics:

Sí que ens hem trobat, potser, en alguna mostra de la Mancomunitat. Les mostres anuals de la Mancomunitat són el moment ideal de trobada de tècnics. (Participant T1).

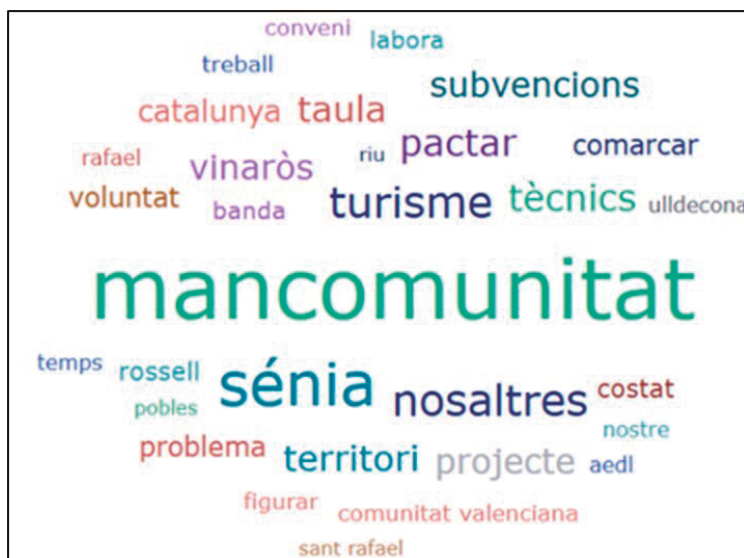
Potser a la Mancomunitat hauríeu de fer algunes taules de tècnics, saps? Perquè vosaltres, al final, la Mancomunitat és l'organisme que esteu representant els dos costats. (Participant T3).

El núvol de paraules obtingut a partir de les transcripcions del grup focal reforça aquestes impressions (Figura 6.2). Els conceptes «mancomunitat», «Sénia», «projecte», «territori», «turisme» o «subvencions» apareixen amb gran recurrència, tot reflectint tant la centralitat de la cooperació institucional i territorial, com la dependència del finançament extern. Igualment, la presència de termes com ara «pactar», «taula» o «tècnics» mostra la importància que els participants atorguen a la col·laboració i al paper articulador de les administracions locals i dels mateixos professionals.

Finalment, es posa en relleu que el paper de la Mancomunitat al territori també està condicionat per la voluntat política per arribar a acords i cooperar en determinats àmbits, més enllà del de les oliveres mil·lenàries:

Hi havia un conveni en què hi havia un llistat de coses a col·laborar —educació, sanitat, emergències...—, perquè tot el tema dels bombers, policia i tot això també és una altra llista. I és un conveni marc que després s'ha de desenvolupar amb convenis específics en cada cosa. No vos podeu imaginar la de vegades que hem tornat a enviar el conveni a un costat de Catalunya i amb la Comunitat Valenciana. Però com que no hi ha *feeling* polític, igual a un costat que a l'altre... (Participant T6).

Figura 6.2. Núvol de paraules del grup focal de tècnics



Font: Elaboració pròpia (amb Atlas.ti) sobre la base de la transcripció

Taula 6.1. Quadre síntesi del grup focal de tècnics

Problemes i barreres	Àmbits destacats	Funcions de la Mancomunitat
— Manca de recursos. — Barreres administratives: fet fronterer. — Rigidesa de les subvencions: principi de territorialitat. — Inestabilitat política. — Dificultat per signar acords i convenis. — Manca d'espais de trobada entre els tècnics de diferents municipis.	— Sanitat. — Educació. — Ocupació i promoció econòmica. — Turisme. — Patrimoni cultural i natura. — Seguretat (policia). — Emergències.	— Coordinació de tècnics. — Lloc de trobada. — Facilitació de la informació entre municipis. — Major acostament als municipis.

Font: Elaboració pròpia

4. Grup focal d'alcaldes

En aquest segon grup, els participants consideren la Mancomunitat com un instrument molt útil i vàlid per treballar en benefici del territori, tot i que agrupi municipis molt diversos, de diferents comunitats autònomes i amb sensibilitats diferents. En destaquen que ha ajudat a crear bones relacions i col·laboració entre els municipis, deixant de banda les sigles del partit:

Hem creat sinergies entre els mateixos pobles, hem creat bones relacions, col·laboració i, en els temps actuals que estem corrent, la política tal com està de polaritzada i embolicada, jo crec que 27 municipis, 15 d'un territori de la Comunitat Valenciana, nou de Catalunya i tres d'Aragó, que puguem trobar-se en una taula, en un del Partit Socialista, l'altre del PP, l'altre d'Esquerra, l'altre del PAR, l'altre de Compromís, l'altre de no sé què... i pugues discutir d'altres coses i tirar endavant projectes que ara millor no els tenim, però que entre tots sí que els hauríem d'intentar anar a aconseguir, això és molt bo. En els temps que corren actualment, encara més. (Participant A3).

Els participants posen en valor algunes fites que associen a l'activitat de la Mancomunitat, en concret: generar una marca que creuen que ha donat visibilitat al territori; i potenciar i posar en valor el patrimoni i promoure el turisme (l'oli, les oliveres mil·lenàries, els camins naturals, les fires, etc.) al territori. També esmenten actuacions concretes com les jornades de patrimoni, els camins rurals (amb fons europeus), tallers d'ocupació (pedra seca), o actuacions informals com la coordinació de l'oferta formativa de formació professional entre Catalunya i Castelló per evitar la duplicació d'estudis o la coordinació dels cossos d'emergències (bombers i policia) de Terres de l'Ebre i Castelló.

Des del punt de vista dels problemes de la Mancomunitat, es destaca la manca de recursos econòmics i una estructura molt bàsica i petita, amb poques persones treballant per als 27 municipis. El pressupost per a 2025 és de 650.000 euros (només el 13% provinent de quotes municipals), però la major part es finança a través de projectes finalistes (subvencions específiques). Creuen que hi ha una manca de sensibilitat i finançament per part de les diputacions, les comunitats autònomes i l'Estat. Arran d'aquesta feblesa, la Mancomunitat no pot executar grans obres visibles, fet que genera que alguns alcaldes de pobles grans qüestionin la seva viabilitat i oportunitat. És el cas de la iniciació del procediment de desvinculació en els darrers mesos de la Ràpita i Vinaròs. Tot i això, destaquen que la utilitat de la Mancomunitat no s'ha d'entendre només en termes econòmics, sinó alhora des del «principi de solidaritat entre els pobles» (Participant A3).

Tot plegat es reflecteix en el núvol de paraules elaborat a partir de les transcripcions del grup focal (Figura 6.3). Els termes més recurrents —«mancomunitat», «Sénia», «problema», «Vinaròs», «recursos», «municipis o «taula»— evidencien la centralitat de la cooperació territorial i, al mateix temps, la preocupació pels dèficits materials i institucionals. També apareixen conceptes vinculats a l'acció local («camins», «projecte» o «gent») i a les administracions supramunicipals («diputació» i «ministeri»), cosa que mostra el caràcter complex i multiescalar dels reptes identificats pels alcaldes.

Figura 6.3. Núvol de paraules del grup focal d'alcaldes



Font: Elaboració pròpia (amb Atlas.ti) sobre la base de la transcripció

De cara al futur, els participants creuen que s'ha d'intentar consolidar una major presència de la Mancomunitat al territori. Tanmateix, opinen que calen més recursos per implementar més actuacions. Alhora, consideren que s'ha de continuar potenciant la marca Taula del Sénia, mancomunar serveis (desbrossada i reparació de camins), desenvolupar actuacions contra el despoblament i ampliar els àmbits d'actuació. En aquest sentit, pensen que convindria reconèixer institucionalment l'entitat, de manera que sigui posada més en valor per part de les diferents administracions. Fet i fet, destaquen que la principal funció de la Mancomunitat és, sobretot, denunciar i visibilitzar els problemes comuns davant els diferents responsables per aconseguir solucions: «Posar el problema damunt la taula, fer-lo saber, visibilitzar-lo i dir "aquí tenim un problema". No és el mateix que ho digui jo o un, que ho diguem tots. Aquest problema que estem parlant és comú per a tots» (Participant A1).

Els resultats obtinguts en el grup focal d'alcaldes, com s'ha anticipat en l'apartat metodològic, resten condicionats per la manca d'assistència de quatre dels assistents confirmats. El discurs resultant, per tant, és esbiaixat, cosa que podria afectar el fet que totes les percepcions obtingudes siguin favorables a l'existència i la feina de la Mancomunitat. Els resultats en aquest cas es poden complementar amb el grup focal celebrat l'any 2017 (Tort i Galindo, 2018). Aleshores, el discurs relatiu al paper de la Mancomunitat va ser també positiu en tots els participants, independentment del partit polític d'adscripció.

Convé esmentar que es produeix un altre condicionant contemporani a la celebració del grup focal: la petició de sortida de dos dels membres de la Mancomunitat els darrers mesos. Cal aturar-se en aquest moviment, atesa la seva rellevància. En els dos casos el perquè sembla ser instrumental: es tracta de municipis costaners, fora del centre d'activitat actual de la Mancomunitat, en què hom verbalitza que aquesta entitat els ha deixat de ser útil. En el primer dels casos, el ple de l'Ajuntament de Vinaròs va acordar el 28 de novembre de 2024 iniciar els tràmits per sortir de la Mancomunitat, amb els vots a favor de PVI (partit local), PP i VOX, i els vots en contra de PSPV-PSOE i Compromís.³ D'altra banda, el 30 de maig de

³ Per part dels partits del govern municipal es va argumentar que l'Ajuntament aporta més del que rep (13.806 euros l'any 2024), que la despesa de l'entitat és principalment en personal i que cal prioritzar els interessos actuals de l'Ajuntament. Al seu torn, el PVI va incidir en la idea que l'entitat no inverteix actualment al municipi —com sí que havia fet en camins rurals fa anys— i VOX va afirmar que la Mancomunitat no és necessària per a Vinaròs ni hi inverteix recursos, tot etzibant que resulta només útil per als pobles petits, de forma que sortir-ne implicaria un estalvi per a l'Ajuntament. Els partits de l'oposició —especialment el PSPV-PSOE— van destacar que Vinaròs va ser un dels fundadors de la Mancomunitat, tot posant en valor la seva activitat al llarg dels anys (amb al·lusions a la gestió de les oliveres, la pedra seca, els camins rurals, les subvencions, la promoció econòmica, etc.) i, de retruc, els seus efectes positius en el municipi. Alhora,

2025 el ple de l'Ajuntament de la Ràpita va votar a favor de la separació voluntària del municipi de la Mancomunitat, per unanimitat (PSC, Junts, ERC i tres partits locals). Tot i que aquesta petició ha estat envoltada de confusió,⁴ el municipi sembla preferir integrar-se en un espai —el deltaic— que senten com a més proper que el del Sénia. En efecte, alhora que s'aprovava sortir de la Mancomunitat del Sénia, l'Ajuntament de la Ràpita decidia unir-se a la Mancomunitat Delta Serveis, constituïda el 2025 amb municipis del Delta de l'Ebre.

Taula 6.2. Quadre síntesi del grup focal d'alcaldes

Problemes i barreres	Àmbits destacats	Funcions de la Mancomunitat
— Barreres administratives. — Manca de recursos (finançament). — Inestabilitat i polarització política. — Falta de solidaritat territorial.	— Salut. — Bombers. — Ocupació. — Reparació de camins com-partits. — Mobilitat. — Planificació industrial.	— Punt de trobada. — Facilitació d'acords. — Visibilització del territori.

Font: Elaboració pròpia

5. Grup focal de la societat civil

S'ha de dir, d'entrada, que no existeix una entitat de la societat civil exclusivament centrada en el territori d'estudi. Més aviat, hi ha diversos marcs territorials difusos —Terres de l'Ebre i Maestrat, Terres de l'Ebre i nord de Castelló, Montsià i Maestrat, etc.— en què operen les diferents entitats i, de fet, en ocasions hom fa esment de l'expressió «cruïlla» per referir-s'hi globalment. D'altra banda, els participants convocats parlen en general des de la seva òptica sectorial —cultural, de mitjans de comunicació o ambiental—, que implica una aproximació *ad hoc* des dels seus punts de vista respectius, com ara:

- Les oliveres mil·lenàries —com s'ha esmentat més amunt, reconegudes com a SIPAM de la FAO—, l'àrea de les quals coincideix en bona mesura amb el de la Mancomunitat.

van remarcar el paper de la Mancomunitat com a eina de reivindicació del territori i de punt de trobada dels alcaldes.

⁴ L'alcalde la Ràpita, Xavier Reverté, afirmava tres mesos després de demanar la sortida que es tractava d'una equivocació, per falta d'experiència. De vegades et diuen una cosa, i és una altra. Ens van dir que no podiem estar a dos mancomunitats. Ara conec més i millor la Taula del Sénia i els tinc molta estima. De fet, amb ella, com a empresari vam guanyar un premi a Los Angeles (EUA), i també a Israel. Tornarem a entrar. Va ser una equivocació» (Arasa, 2025).

- Les emissions de Ràdio Uldecona (Uràdio), que cobreixen el sud de Tarragona i el nord de Castelló, el mateix territori que abasta Onada Edicions. Al seu torn, les Jornades Musicals de l'Ermita de la Pietat d'Uldecona atrauen un 60% d'assistents catalans i un 40% de valencians, sobretot d'aquest àmbit geogràfic.
- La marxa senderista per la Tinença, que ha celebrat l'any 2025 la seva 16a edició, és organitzada per entitats de la Sénia, Vinaròs i la Tinença de Benifassà.

Així, emergeix un territori compartit des de la societat civil, tot i que de límits difusos, que supera les fronteres. Ara bé, els participants al grup focal tenen la percepció de quedar al marge dels interessos d'on es prenen les decisions:

El que hem fet és aportar continguts culturals entesos en un sentit molt ampli. Perquè igual fem una col·lecció de cuina, una col·lecció d'arquitectura, posem en valor també la literatura i el talent del territori... perquè certament al territori hi ha molt de talent i, com que estem a la perifèria de les perifèries, tot això, la reivindicació nostra de cruïlla està molt bé, però en realitat estem a les perifèries. (Participant S5).

Es destaquen alguns problemes relacionats amb el territori, com ara les dificultats per a la cooperació institucional entre les comunitats autònomes, tot i la cooperació en l'àmbit local. Ahora, també es transmet una percepció de recentralització de la presa de decisions per part de les administracions: «Aquesta sensació és un altra vegada de recentralització, de recentralització de la presa de decisions i això va en contra del territori, del criteri de la gent preparada del territori, perquè són recursos que no pots utilitzar» (Participant S4). També destaquen algunes situacions en què l'actuació d'una comunitat autònoma no contempla la participació de l'altra. És el cas de l'àmbit de les subvencions —on en ocasions s'exclou la participació d'ens de la comunitat veïna— o bé de la cartografia oficial o les estadístiques, com ara el gestor estadístic de Turisme de Catalunya, que ignora el públic valencià que visita la zona. També esmenten que la polarització política dificulta iniciatives al territori.

Sobre el paper de la Mancomunitat, els participants creuen que podria actuar com a facilitadora d'iniciatives privades o, almenys, de paraigua. En tot cas, posen especial èmfasi en el seu paper en la consolidació del que no dubten a anomenar «Territori Sénia» o «Terres del Sénia», denominació que fins fa uns anys no s'utilitzava. Consideren, en aquest sentit, que identificar-se amb el riu Sénia és un element que uneix més que no separa. Davant les dificultats de la Mancomunitat, els participants valoren si les associacions professionals (editors, cooperatives d'oli, etc.) podrien ser una via alternativa per articular iniciatives, atès que compten amb recursos i contactes fluids.

Aquestes percepcions queden reflectides en el núvol de paraules obtingut a partir de la transcripció del grup focal (Figura 6.4). Conceptes com ara «territori», «mancomunitat», «Sénia» o «oliveres» el protagonitzen, cosa que evidencia l'articulació entre identitat territorial, patrimoni i cooperació. També emergeixen termes vinculats al patrimoni cultural i natural («riu», «valor», «patrimoni», «cultura», etc.), així com a les divisions administratives («Catalunya», «Castelló», «territoris», etc.), la qual cosa mostra la tensió entre la dimensió local i les fronteres institucionals.

Figura 6.4. Núvol de paraules del grup focal de la societat civil



Font: Elaboració pròpia (amb Atlas.ti) sobre la base de la transcripció

Taula 6.3. Quadre síntesi del grup focal de la societat civil

Problemes i barreres	Àmbits destacats	Funcions de la Mancomunitat
— Barreres administratives. interautonòmiques (subvencions). — Manca de recursos. — Visió recentralitzadora. — Manca de cooperació institucional.	— Cultura. — Educació ambiental. — Mitjans de comunicació. — Turisme.	— Altaveu dels valors culturals del territori. — Impuls d'associacions professionals del territori. — Foment de la iniciativa de la societat civil. — Facilitació de la cooperació entre els pobles. — Consolidació del concepte Territori Sénia/ Terres del Sénia.

Font: Elaboració pròpia

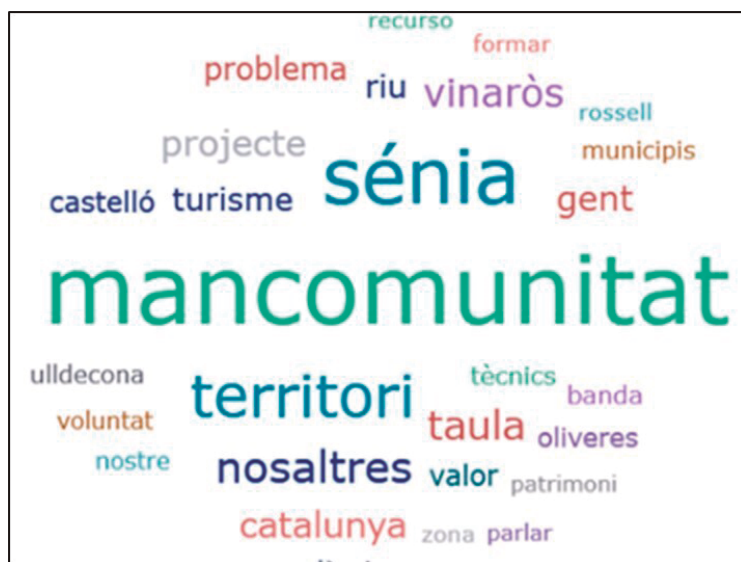
6. Síntesi dels tres grups focals

L'anàlisi comparada dels núvols de paraules esmentats fins ara permet identificar diferències significatives entre els tres grups focals. En el cas dels tècnics, la centralitat del terme «subvencions» posa de manifest la dependència del finançament extern i la percepció que aquest factor condiciona fortament la seva capacitat d'acció. El seu discurs se centra en les barreres administratives i en les limitacions dels recursos humans i econòmics que afecten la gestió quotidiana. Els alcaldes, en canvi, situen el focus en la Mancomunitat com a instrument de cooperació i en els reptes que en limiten la viabilitat, amb referències constants a paraules com ara «problema» o «recursos». El seu discurs combina el reconeixement dels èxits aconseguits amb la preocupació per la manca de finançament estable i per les sortides recents d'alguns municipis, d'aquí que esmentin Vinaròs de forma explícita. Pel que fa a la societat civil, el vocabulari reflecteix més clarament l'eix identitari i patrimonial. Paraules com ara «territori», «oliveres», «patrimoni» o «cultura» indiquen la voluntat de reforçar el valor simbòlic i cohesionador del Territori Sénia que s'han encarregat de construir. Alhora, emergeix la percepció que les dinàmiques culturals i ambientals poden actuar com a motors de cooperació i de projecció externa.

En definitiva, el núvol global (Figura 6.5) sintetitza aquestes mirades i mostra les recurrències comunes. En efecte, «mancomunitat», «Sénia» i «territori» són els termes dominants. Tots ells evidencien que, malgrat les diferències sectorials, existeix una base compartida en la valoració de la cooperació territorial i de la identitat vinculada al riu Sénia.

Al mateix temps, la presència reiterada de «problema», «recursos» i «subvencions» recorda que les limitacions materials i institucionals continuen essent un obstacle estructural per al desenvolupament d'aquest territori. En aquest sentit, des de la perspectiva tècnica, el riu s'erigeix en una veritable frontera, cosa que comporta una de les principals barreres tant en l'àmbit normatiu i de competències com en la gestió administrativa de què ells són testimonis de primera línia. Tot i això, des de la perspectiva més política es destaca que «el riu, en aquest cas, és una barrera administrativa entre les dues comunitats, però no és una barrera real entre la gent que viu a cantó i cantó del riu» (Participant A1). De la mateixa manera, la societat civil mostra el riu com a punt de connexió: «Però, clar, és que els rius més que separar, unixen. [...] És un espai de socialització, és un espai d'economia, és un espai de navegació» (Participant S5).

Figura 6.5. Núvol de paraules conjunt



Font: Elaboració pròpia (amb Atlas.ti) sobre la base de la transcripció

7. Conclusions

Treballs anteriors com ara Tort i Galindo (2018) ja havien demostrat la presència de disfuncions i ineficiències causades per l'existència del límit administratiu. En aquest context, la Mancomunitat semblava en aparença una fórmula de cooperació idònia per a la prestació de serveis, capaç d'evitar duplicitats, generar economies d'escala i reduir l'efecte de les disfuncions esmentades. El present treball evidencia que aquest plantejament general segueix essent correcte, però necessita de recursos suficients, tant humans com materials. Com hem vist, aquests recursos han arribat en les dues dècades d'existència de la Mancomunitat de la mà de subvencions —generalment finalistes—, en els seus inicis més elevades que en els darrers anys. Això ha fet que la Mancomunitat hagi concentrat la seva activitat en projectes especialment vinculats als municipis d'interior, en funció de les subvencions que tenen per objecte el món rural. Ara bé, aquesta preferència ha generat crítiques per part dels municipis litorals, que comencen a veure la Mancomunitat com un ens aliè que no atén les seves necessitats i que, per tant, resulta prescindible.

Els resultats dels grups focals ens mostren dos aspectes diferents de l'ens com a prestador de serveis mancomunats. D'una banda, emergeix la Mancomunitat en tant que *productora del territori*. En efecte, la Mancomunitat intenta crear i reproduir una identitat comuna i transversal al territori, amb denominacions concomitants com ara Territori (del) Sénia o Terra/Terres del Sénia. Com hem vist, les denominacions que intenten englobar aquest territori transfronterer són difuses i no encaixen amb un àmbit que és més ampli, l'antic territori de la diòcesi de Tortosa, ni tampoc semblen especialment reeixides. La identitat generada es pot categoritzar de feble i, en tot cas, està lligada a determinades activitats, especialment les oliveres i l'oli. En aquest cas particular, la construcció simbòlica del territori i la consolidació de l'entitat és important, sobretot tenint en compte que resulta invisible en els respectius territoris autonòmics implicats. A tall d'exemple, Membrado et al. (2023), en fer un estudi de les mancomunitats valencianes, només citen de passada la mancomunitat objecte d'estudi, tot i que és un bon exemple en aquest sentit.

D'altra banda, els diferents grups han emfatitzat el paper de la Mancomunitat com a *facilitadora*. Aquest vector es concreta en acords específics, el rol assolit de portaveu d'interessos, la coordinació d'iniciatives i el paper de lloc de trobada. Alguns d'aquests elements ja estaven presents en l'anterior treball al territori (Tort i Galindo, 2018), encara que el context era diferent, ja que el projecte més reeixit de la Mancomunitat —els camins rurals— era aleshores recent i l'entitat disposava en aquell moment de més recursos i d'un context polític més favorable; per exemple, eren recents les incorporacions l'any 2015 de diversos municipis governats pel Partit Popular. Llavors s'emfatitzava el paper de la Mancomunitat com a lloc de trobada i canalització d'interessos propis.

En canvi, en aquesta ocasió, el grup dels alcaldes ha tornat a esmentar aquestes funcions, però els de tècnics i societat civil han parlat també de facilitació d'acords i, sobretot, de la Mancomunitat com a *coordinadora* d'iniciatives de caràcter transversal. Aquest paper lliga perfectament amb una concepció de la Mancomunitat que va més enllà de la gestió mancomunada de serveis. També connecta amb la literalitat dels estatuts de la Mancomunitat, que, tal com s'han reproduït més amunt, parlen de forma genèrica de millorar la qualitat de vida, facilitar el desenvolupament del territori o millorar-hi les relacions internes, de manera que queden en un segon pla la resta d'objectes de la Mancomunitat en tant que prestadora de serveis, per als quals, tot sigui dit de passada, actualment no hi ha recursos suficients, ni expectatives de tenir-los a curt o mitjà termini.

Aquest treball tenia com a objectiu aprofundir en investigacions prèvies, tot valorant l'experiència de la Mancomunitat a gairebé dues dècades de la seva creació.

Obtenim resultats interessants respecte a l'estabilitat de la mancomunitat com a fórmula de cooperació en aquest entorn. En efecte, tot i les dificultats actuals, la seva existència no està en risc. En canvi, inferim que el seu objecte inicial pateix a causa de la seva concepció exclusivament financera, és a dir, amb quotes municipals baixes i una gran dependència de les subvencions, que són finalistes. L'estratègia defensiva de la Mancomunitat, que d'alguna manera s'està replegant en els municipis d'interior, provoca una paradoxa: per un costat, reforça la Mancomunitat com a instrument necessari de cooperació en un entorn perifèric i rural; per un altre, l'allunya dels municipis costaners que progressivament la consideren un ens que no els resulta útil en el seu context. La Mancomunitat no sembla en risc, ja que ha demostrat de forma reiterada en el temps la seva utilitat en diferents aspectes —formació, activitats, cooperació, construcció de consensos i acords, etc.—, però sí en la seva forma actual.

Aquests aspectes són interessants conclusions (provisionals) d'aquest treball, però també un bon punt de partida per a una recerca més aprofundida que cal fer. Amb els resultats obtinguts, convindria incidir en elements diferents dels que s'aborden en l'estudi de la Mancomunitat en tant que ens prestador de serveis mancomunats. Així, caldria abordar la Mancomunitat des d'un punt de vista institucional, és a dir, en com aporta a la construcció territorial en clau identitària. També, es podria explorar si la Mancomunitat pot esdevenir un paraigua coordinador i integrador d'activitats i iniciatives locals amb una visió transfronterera interautonòmica. Finalment, hauria de qüestionar-se si l'entitat estudiada és, al capdavant, capaç d'integrar també els interessos i preferències de tots els seus membres, tant els municipis de l'interior rural com els dinàmics costaners.

Referències

- ALBERTÍ, E. (1989) «Relaciones de colaboración». Dins: Aja, E. (dir.), *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1989*. Barcelona/Madrid: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals/Civitas, p. 191–192.
- ALMUNI, V. i GRAU, F. (coord.) (2012) *El riu Sénia. Activitats humanes i transformació del paisatge*. Benicarló: Onada.
- ARASA, J. M. (2025, 30 agost) «Xavier Reverté, alcalde de la Ràpita: “L'orgull rapitenc és la clau”». *EbreDigital.cat*. <https://ebredigital.cat/2025/08/30/xavier-reverter-alcalde-de-la-rapita-lorgull-rapitenc-es-la-clau/>
- BOIX, A. i GIMENO, C. (2024) «Artículo 44». Dins: Campos Acuña, C. (dir.) i Ramos Ramos, A. (coord.), *Comentarios a la Ley de Bases de Régimen Local*. Madrid: LA LEY Soluciones Legales, p. 379–390.

- CAMERON, J. (2016) «Focusing on the Focus Group». Dins: Hay, I. (ed.), *Qualitative Research Methods in Human Geography*. Don Mills: Oxford University Press, p. 203–224.
- GALINDO, R. (2020) «Territorialidad, cooperación horizontal y fronteras interiores». *Revista General de Derecho Administrativo*, 55, p. 1–27.
- GALINDO, R. i VADRÍ, M. T. (dir.) (2025) *Los instrumentos de cooperación transfronteriza e interautonómica: una aproximación a su régimen jurídico*. València: Tirant lo Blanch.
- GOMIS, A. (2019) «Coherència i vertebració territorial des de baix. Xarxes i formes de cooperació intermunicipal». Dins: Farinós, J. (coord.), *Informe sobre la evolución y la situación territorial de la Comunitat Valenciana*. València: Universitat de València, p. 463–501.
- GRACIA, R. (2025) «Instrumentos personificados de cooperación: consorcios y mancomunidades». Dins: Galindo, R. i Vadrí, M. T. (dir.), *Los instrumentos de cooperación transfronteriza e interautonómica: una aproximación a su régimen jurídico*. València: Tirant lo Blanch, p. 217–247.
- HERMOSILLA, J. (2021) *Estrategias para el empleo desde el territorio valenciano*. València: Universitat de València.
- KRUEGER, R. A. i CASEY, M. A. (2015) *Focus Groups: A Practical Guide for Applied Research*. Singapore: SAGE.
- MEMBRADO, J. C., MARTÍN, J., FANSA, G. i HERMOSILLA, J. (2023) «Ordenación territorial supramunicipal de tipo *bottom-up* y *top-down* en España: el caso valenciano». *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 96. <https://doi.org/10.21138/bage.3251>
- OLIVERAS, X. i TRILLO, J. M. (2014) «Fronteras en el contexto español: ¿barreras o puentes para la cooperación sanitaria?». *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 60 (1), p. 135–159. <https://doi.org/10.5565/rev/dag.64>
- PAÜL, V., TRILLO, J. M., PANAREDA, J. M. i GURRIARÁN, R. (2018) «Las Montañas de Trevinca, ¿paisaje patrimonial de Galicia?». Dins: Molinero, F. i Tort, J. (coord.), *Paisajes patrimoniales de España. Valor y significado del patrimonio territorial español*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación/Ministerio para la Transición Ecológica/Universidad Autónoma de Madrid, v. I, p. 172–197.
- ROMERO, J. M. (1990) «La frontera interautonómica de Andalucía: un espacio periférico, deprimido y desarticulado». *Revista de Estudios Andaluces*, 15, p. 1–28. <https://doi.org/10.12795/rea.1990.i15.01>
- TAYLOR, P. J. (1994) «The State as Container: Territoriality in the Modern World-System». *Progress in Human Geography*, 18 (2), p. 151–162. <https://doi.org/10.1177/030913259401800>
- TORT, J. i GALINDO, R. (dir.) (2018) *L'articulació geogràfica i jurídica dels municipis fronterers: radiografia de la cooperació en els límits autonòmics entre Catalunya,*

Aragó i la Comunitat Valenciana. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.

TRILLO, J. M. (2022) «De fronteras y límites en España: un estado de la cuestión». Dins: Comité Español de la UGI, *La geografía española actual. Estado de la cuestión: aportación española al congreso de la UGI*. Madrid: Asociación Española de Geografía, p. 115–138.

VILALTA, M. i GRACIA, R. (dir.) (2016) *La gestió mancomunada de serveis públics en l'àmbit supramunicipal a Catalunya*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.

Referències legals

«LLEI 6/2020, del 18 de juny, de protecció, conservació i posada en valor de les oliveres i els oliverars monumentals». *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, 23/06/2020 (8160). <https://portaldogc.gencat.cat/utillsEADOP/PDF/8160/1800970.pdf>

«ANUNCI DE L'AJUNTAMENT DE LA SÉNIA, sobre publicació d'uns estatuts». *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, 01/12/2005 (4522), p. 39508–39510. <https://dogc.gencat.cat/ca/document-del-dogc/?documentId=390399>

7. INTEREO: UNHA ASOCIACIÓN DE COOPERACIÓN TERRITORIAL PARA A RESERVA DA BIOSFERA INTERAUTONÓMICA?

JUAN M. TRILLO SANTAMARÍA, MIGUEL PAZOS OTÓN

Universidade de Santiago de Compostela

juanmanuel.trillo@usc.gal; miguel.pazos@usc.gal

Resumo

A Reserva da Biosfera do Río Eo, Oscos e Terras de Burón creouse no ano 2007. Agrupa 14 concellos, sete galegos e sete asturianos. Dous anos máis tarde, ante a aparente inactividade deste dispositivo, os alcaldes dos 14 concellos decidiron constituír unha asociación, InterEo, co obxectivo de impulsar o desenvolvemento deste territorio singular situado na interface entre Galiza e Asturias. Esta investigación céntrase en analizar estas dúas estruturas cooperativas nun límite interautonómico, co propósito de dilucidar se constitúen ferramentas capaces de impulsar medidas en favor do territorio que abranguen. Para iso, empregouse a técnica cualitativa dos grupos focais; as opinións das persoas participantes constitúen o groso dos resultados. Este estudo insírese nun debate máis amplo sobre a cooperación horizontal entre administracións autonómicas en España, baixo o prisma do que denominamos «fronteiras internas».

Resumen

La Reserva de la Biosfera del Río Eo, Oscos y Terras de Burón se creó en el año 2007. Agrupa 14 municipios, siete gallegos y siete asturianos. Dos años más tarde, ante la aparente inactividad de este dispositivo, los alcaldes de los 14 municipios decidieron constituir una asociación, InterEo, que tenía como objetivo impulsar el desarrollo de este territorio particular en la interfaz entre Galicia y Asturias. Esta investigación se centra en analizar estas dos estructuras cooperativas en un límite interautonómico, con el objetivo de dilucidar si constituyen herramientas que permitan impulsar medidas a favor del territorio que abarcan. Para ello, hemos empleado la técnica cualitativa de grupos focales; las opiniones de las personas participantes conforman el grueso de los resultados. Este estudio se inserta en un debate más amplio sobre la cooperación horizontal entre administraciones autonómicas en España, bajo el prisma de las que denominamos «fronteras internas».

Abstract

The Eo River, Oscos and Terras de Burón Biosphere Reserve was established in 2007. It brings together 14 municipalities, seven in Galicia and seven in Asturias. Two years later, in response to the apparent inactivity of this institutional arrangement, the mayors of the 14 municipalities decided to create an association—InterEo—aimed at fostering the development of this specific region located at the interface between Galicia and Asturias. This chapter examines these two cooperative governance structures operating across a limit between two Spanish autonomous regions/nationalities, with the aim of assessing whether they function as effective instruments for promoting territorially oriented policy measures. To this end, the study employs the qualitative methodology of focus groups, with participants' perspectives constituting the core of the empirical findings. The analysis is situated within a broader debate on horizontal cooperation between autonomous regions/nationalities in Spain, approached through the conceptual lens of what we refer to as “internal borders”.

1. Introducción

En 2007 declarouse a Reserva da Biosfera do Río Eo, Oscos e Terras de Burón (RBE), auspiciada pola UNESCO e administrada polos gobernos autonómicos de Asturias e Galiza. Sete concellos galegos e outros tantos asturianos incluíronse dentro dunha figura internacional que debería garantir un desenvolvemento socioeconómico sustentábel a nivel sociocultural e ambiental. Porén, este dispositivo non deu os froitos que se agardaban del, pois permaneceu inactivo desde entón, tal e como analizamos en Vila-Lage, Paül e Trillo (2020). Naquela investigación detectamos que, movidos pola frustración, os alcaldes do territorio se organizaron nunha asociación, InterEo —«Asociación para o Desenvolvemento do Territorio Interrexional situado no contorno do río Eo»—, que procuraba promover por si propia esta área. O interese deste particular territorio interautonómico levounos a incluílo como estudo de caso para o proxecto TRANSINTER-A. O traballo de campo desenvolveuse en 2024, e en 2025 puidemos publicar de xeito preliminar resultados centrados no desenvolvemento rural (Trillo e Paül, 2025). Este capítulo afondará nalgúñas das cuestións alí apuntadas, procurando dar resposta á pregunta que lle dá título: pode InterEo ser o motor de cooperación interautonómica para o territorio abranguido pola Reserva da Biosfera?

Esta investigación, polo tanto, insírese no interese por estudar espazos limítrofes localizados entre comunidades autónomas (CC. AA.), co propósito de transformar o obxecto de análise dos estudos fronteirizos que practicamos das fronteiras externas ás internas (Trillo, 2022; Paül et al., 2025). Neste sentido, partimos de

traballos centrados en áreas naturais protexidas situadas na fronteira hispano-portuguesa —a Reserva da Biosfera Transfronteiriza Gerês/Xurés (Trillo e Paül, 2016) e a Reserva da Biosfera Meseta Ibérica (Trillo e Paül, 2018)— para posteriormente aplicarmos o instrumental analítico empregado nos contornos limítrofes entre CC. AA. En particular, a RBE analizouse en comparación coas dúas Reservas da Biosfera dos Ancares, nun traballo pioneiro na materia (Vila-Lage, Paül e Trillo, 2020). Este tipo de análises acabou tomando forma na tese de doutoramento de R. Vila-Lage (2024).¹ Como xa apuntamos, aquí quixemos dar un paso alén pola vía de ampliar-mos o foco de estudo da RBE a InterEo, para encadrarlo nun contexto institucional que puidese resultar homólogo ao de múltiples estudos relacionados con fronteiras externas (Trillo e Paül, 2023; Trillo, Paül e Vila-Lage, 2025).²

Deste xeito, procuramos aplicar os marcos analíticos propios da cooperación transfronteiriza entre administracións territoriais de escala local ou rexional de dous ou máis Estados, en particular, no ámbito da Unión Europea (UE) (Paül et al., 2017), aos contextos limítrofes entre administracións intraestatais, en concreto, as autonómicas, tal como levaron a cabo de xeito pioneiro Tort e Galindo (2018). Así, dialogamos co debate ao redor da organización territorial do Estado, nomeadamente no que atinxe á ausencia de mecanismos efectivos no nivel de cooperación horizontal (Farinós, 2019), unha cuestión que se vén discutindo na Xeografía, cando menos, desde a década dos 2000 (Romero, 2006).

1.1. Área de estudo

A área de estudo coincide en boa medida coa bacía hidrográfica do río Eo, que nace en Fonteó (Baleira) e ten a súa foz na ría de Ribadeo³ (Figura 7.1). Porén, abrangue tamén no seu interior áreas pertencentes ás bacías doutros ríos, como o Miño, o Porcía e, de xeito particular, o Navia, na que se inclúen os tres concellos de Oscos (Samartín, Santalla e Vilanova),⁴ Negueira de Muñiz e parte da Fonsagrada. Na Táboa 7.1 preséntanse as características territoriais básicas. Trátase dun territorio cunha densidade de poboación moi baixa, marcado por unha tendencia regresiva desde 1940 (-60 % en 84 anos). Distínguense, porén, intensidades de diminución

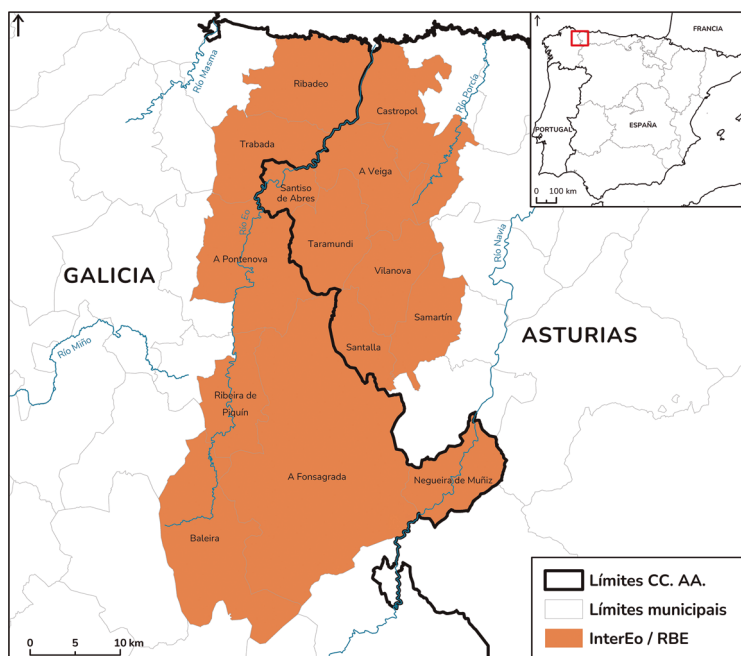
¹ Véxase tamén o capítulo 9 deste libro, dedicado ao Parque Nacional de la Sierra del Guadarrama.

² Véxase tamén aquí o capítulo 3, dedicado ao AECT Rio Minho.

³ Existe un debate ao redor do topónimo desta ría; en Galiza, denomínase «de Ribadeo», mentres que, en Asturias, «do Eo». A *Comisión Especializada en Nombres Geográficos* do *Instituto Geográfico Nacional* resolveu no ano 2022 considerar ambas as dúas denominacións como oficiais, se ben recomenda o uso da forma habitual en Galiza. Consúltase https://www.ign.es/resources/docs/IGNCnig/toponimia/15112022_Segunda-Resolucion-IGN-Ribadeo-Eo.pdf

⁴ Optamos por utilizar a toponimia en galego. Para a toponimia oficial vixente en Asturias, consúltase <https://storymaps.arcgis.com/stories/460abeb00ae74a6280728e934d22b42d>

Figura 7.1. Mapa da Reserva da Biosfera do Río Eo, Oscos e Terras de Burón



Fonte: Elaboración de R. Vila-Lage a partir de <https://www.ign.es>

—calculadas mediante a taxa de crecemento anual acumulado— variábeis segundo os períodos considerados. En calquera caso, pódese diferenciar un interior rural estancado fronte a unha orla litoral (Ribadeo e, en menor medida, Castropol) dinámica. Obsérvase, neste sentido, que Ribadeo mantén a súa poboación, o que implica un incremento relativo respecto do conxunto do territorio.

A consolidación de Ribadeo como capital *de facto* dunha ampla parte do ámbito de estudo vencélase á súa posición territorial central e á súa excelente accesibilidade, reforzada desde a inauguración do viaduto dos Santos en 1987, na foz da ría. Esta infraestrutura resultou decisiva para atenuar o «efecto fronteira» entre Galiza e Asturias e, sobre todo, para integrar territorialmente A Mariña (o nordés de Galiza) co litoral occidental asturiano, a súa prolongación natural. Posteriormente, a posta en servizo da Autovía do Cantábrico (A-8) en 2015, cuxo trazado aproveita ese viaduto, incrementou aínda máis o carácter nodal de Ribadeo, impulsando o seu dinamismo económico e ampliando a súa oferta comercial e de servizos.

Táboa 7.1. Datos xeodemográficos do ámbito territorial do Eo

	1940	1940	1960	1970	1981	1991	2001	2011	2024	Sup. (km²)	Dens. (hab./ km²) 2024
Baleira	6.025	4.820	4.530	3.368	2.728	2.185	1.834	1.463	1.124	168,8	6,7
A Fonsagrada	15.455	14.584	13.090	10.326	9.392	6.986	5.082	4.192	3.138	438,4	7,2
Negueira de Muñiz	2.105	1.523	1.156	618	437	339	259	212	240	72,3	3,3
A Pontenova	6.693	6.223	5.682	4.926	4.301	3.781	3.238	2.677	2.118	135,8	15,6
Ribadeo	9.671	9.433	9.287	8.998	9.119	8.894	9.035	9.972	9.971	109,1	91,4
Ribeira de Piquín	2.240	2.149	2.006	1.894	1.377	1.084	837	635	491	73,0	6,7
Trabada	3.415	3.432	3.163	2.627	2.336	2.046	1.591	1.268	1.085	82,6	13,1
Castropol	6.795	6.861	6.387	5.243	5.262	5.012	4.222	3.713	3.249	125,4	25,9
Samartín	1.837	1.994	2.024	1.272	841	621	494	482	336	67,7	5,0
Santalla	1.821	1.903	1.599	1.263	784	664	557	505	427	47,1	9,1
Santiso	1.524	1.547	1.503	1.226	814	746	624	522	398	31,1	12,8
Taramundi	2.610	2.465	2.273	1.730	1.288	1.035	875	741	560	82,16	6,8
A Veiga	6.483	6.624	6.124	5.408	5.163	5.138	4.561	4.147	3.931	83,2	47,2
Vilanova	1.282	1.312	1.091	791	557	480	419	345	248	73,0	3,4
TOTAL	67.956	64.870	59.915	49.690	44.399	39.011	33.628	30.874	27.316	1.589,8	17,2
r%		-0,46	-0,79	-1,85	-1,02	-1,29	-1,47	-0,85	-0,43		
% Ribadeo	14,23	14,54	15,50	18,11	20,54	22,80	26,87	32,30	36,50		

Fonte: Elaboración propia a partir das series *Alteraciones de los municipios en los Censos de Población desde 1842* e *Censo anual de población 2021-2024* dispoñíbeis en <https://ine.es>

Na actualidade, os concellos do sur acentúan os seus trazos específicos e padecen unha regresión demográfica notábel, malia o desenvolvemento do turismo rural. A manifestación máis evidente deste proceso é a perda de centralidade e o progresivo declive da Veiga (Vegadeo), situada no fondo da ría. Antigo punto de paso obri-

gado entre Galiza e Asturias a través da estrada N-634, A Veiga quedou relegada na actualidade a un modesto centro comarcal para os concellos do interior asturiano.

2. Consideracións metodolóxicas

O traballo de campo baseouse na organización de grupos focais, unha técnica de investigación cualitativa na que se ofrece un contexto de diálogo a un grupo reducido —entre catro e dez persoas, cun certo grao de unidade intragrupal— para que debata sobre un tema específico (Cameron, 2016). Estes permiten, a diferenza das entrevistas individuais —a outra técnica cualitativa que privilexiamos en TRANSINTER—, xerar unha interacción grupal dinámica, na que se revelan puntos de acordo e contradicións, de xeito que se poidan explorar percepcións, experiencias e significados partillados.

Para a organización dos grupos focais, contactamos en primeiro lugar coa presidencia de InterEo, que recaía no alcalde do Concello da Veiga. Tras unha conversa por videoconferencia, fixemos unha primeira visita ao territorio de estudo en maio de 2024, na que puidemos presentar o propósito da nosa investigación. A partir dese momento, elaborouse un documento de síntese do proxecto, no que se informaba dos obxectivos e da metodoloxía dos grupos focais e que contaba co aval do Comité de Bioética da Universidade de Santiago de Compostela (código USC 56/2024). Nese documento xa quedaba constancia dos tres grupos focais que se pretendían organizar, así como das datas e horarios previstos para a súa realización:

- representantes políticos;
- técnicos/as con experiencia na xestión do territorio; e
- sociedade civil (empresarios, asociacións, etc.).

Co apoio das técnicas municipais do Concello da Veiga, foise elaborando unha listaxe de contactos potenciais, aos que se lles foi remitindo o documento e a convida para participaren nas mesas —mediante a técnica da bóla de neve—. O período de envío dos correos electrónicos estendeuse desde comezos de maio até a primeira semana de xuño de 2024.

Finalmente, as datas de realización dos grupos focais foron o 13 e o 14 de xuño de 2024. Todas as persoas participantes asinaron un documento de consentimento informado, de acordo cos protocolos establecidos polo citado Comité de Bioética. As sesións tiveron unha duración de entre hora e media e dúas horas; foron gravadas e analizadas posteriormente mediante un sistema de codificación, con posterior clusterización semiótica (Crang, 2005). Os cinco apartados seguintes

reflicten de xeito sucinto os resultados obtidos deste proceso, incorporando en cada caso unha cita que consideramos representativa a modo de título.

Cómpre indicar que este estudo de caso de TRANSINTER-A implicaba a realización dun seminario de transferencia co obxectivo de partillarmos e debatermos os resultados acadados. Para tal fin, desprazámonos novamente á Veiga o 29 de xullo de 2025, onde puidemos contrastar os cinco clústeres seguintes. Nas conclusións deste traballo detállase de que xeito foron tratados *a posteriori*, de acordo co debate desenvolvido durante o citado evento.

3. «As únicas fronteiras que hai é a nivel administrativo»⁵: semellanzas territoriais e distancias administrativas

Nos diferentes grupos focais salientouse a semellanza existente entre ambas as dúas beiras do río, de xeito que o territorio de estudo se asume como homoxéneo, caracterizado principalmente por un contraste entre a zona interior, de montaña, e a litoral, máis que pola adscripción a dúas CC. AA. A costa (Figura 7.2) sofre en menor medida un dos trazos máis destacados polas persoas participantes: o carácter rural do territorio e os problemas asociados á despoboación e ao envellecemento das últimas décadas. Así mesmo, salientouse a continuidade no tempo das relacións entre os/as habitantes a un e outro lado do límite autonómico, asentadas nuns trazos culturais e lingüísticos propios que os/as distinguen do resto de Galiza e de Asturias.

Figura 7.2. Ponte dos Santos sobre a ría desde Ribadeo



Fotografía de Juan M. Trillo (13/06/2024)

⁵ GF1_P4.

Outro elemento común que caracteriza a área de estudo é o feito de estar situada «*en el medio*» (GF2_P11) das dúas capitais autonómicas e, por tanto, nunha posición descrita como periférica respecto das decisións políticas con capacidade de impactar no territorio. Malia isto, nos grupos focais revélase que, desde o punto de vista administrativo, político e xurídico, a actual organización territorial acaba por obrigar galego/as e asturiano/as a dirixiren cadansúas miradas cara ás súas respectivas capitais e gobernos autonómicos, por máis afastadas que se atopen. As persoas participantes identifican así unha especie de forza centrípeta que dificulta ou mesmo impide a cooperación entre ambas as dúas beiras do río, ao vérense forzadas a concentrar os seus esforzos na relación coas súas propias administracións autonómicas: «*Nosotros aquí nos creamos una línea administrativa, [...] a mí me gustaría colaborar muchísimo más con la franja gallega, pero es que todo me obliga a mirar a Oviedo*» (GF1_P2).

Esta tendencia centrípeta supón tamén un descoñecemento dos procedementos administrativos da outra comunidade, o que dificulta unha eventual posta en marcha de proxectos que requiran certo grao de coordinación entre CC. AA. En todo caso, apúntase que, de ser preciso, adoita recorrerse a algunha persoa de contacto do outro lado; deste xeito, ponse o acento en que o coñecemento persoal da posíbel contraparte resulta fundamental para unha cooperación potencial.

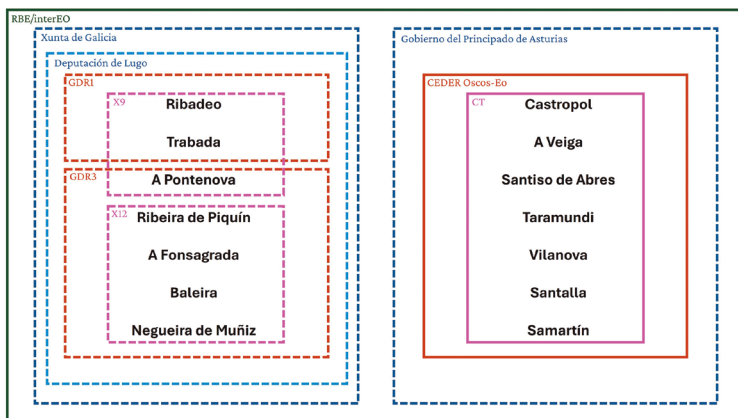
En todo caso, e malia os elementos comúns que unen as persoas que viven neste territorio, o límite interautonómico acaba por impoñerse con forza: «A percepción é de que non hai fronteiras, a verdade é que ocorre de xeito natural eses desprazamentos» (GF1_P4) e «*A nivel de día a día hay una relación normal... vamos veinte mil veces, no ves esa frontera de ninguna manera*» (GF1_P3), mais «*Despós... en el fondo, sí que se ve...*» (GF1_P3).

Esta presenza é tal que unha persoa participante, no contexto dunha conversa centrada en cuestións empresariais, fixo referencia directa ao termo «*efecto frontera*» (GF1_P4), no sentido de que as distintas condicións fiscais ás que están suxeitas as empresas galegas e asturianas provocan unha competencia desigual. Así mesmo, sinalouse como unha cuestión relevante a problemática relacionada coa xestión dos recursos e das augas do río Eo, en particular no ámbito da pesca, onde conflúen tres administracións, non sempre coincidentes nas súas políticas e normativas: as autonómicas e a Confederación Hidrográfica do Cantábrico (CHC). Para rematar, pode mencionarse tamén a reclamación dun plan conxunto de xestión de residuos, xa que se trata dunha cuestión que, como apunta unha persoa participante, debería ser abordada de xeito coordinado (GF1_P4).

4. «Al final casi confundes a la gente, no sabes si tienen que ir al GDR, al ayuntamiento...»⁶: multiplicidade e superposición de entidades administrativas

As persoas participantes dos tres grupos focais reiteraron as dificultades que presenta a multiplicidade e superposición de organismos ou entidades con incidencia nesta área fronteiriza; na Figura 7.3 represéntanse aqueles mencionados de xeito explícito. De forma xeneralizada e, na súa versión máis extensa, esta área interprétase como a composta polos 14 concellos de InterEo/RBE, que son os únicos dous entes coincidentes co territorio de estudo. Existe outro organismo máis que non o divide, a CHC, aínda que abrangue un número moito maior de concellos: a bacía do río Eo representa a sección máis occidental dun ámbito de actuación que se estende até a bacía do río Bidasoa, no límite con Francia. Con todo, o territorio dalgúns concellos galegos pertence tamén a outras confederacións hidrográficas. Así, por exemplo, unha parte de Ribadeo intégrase na Confederación Hidrográfica Galicia–Costa, mentres que un sector de Baleira se inclúe na do Miño–Sil.

Figura 7.3. Organismos e entidades mencionados nos grupos focais



Fonte: Elaboración de R. Vila-Lage

O resto dos organismos ou entidades mencionados nos grupos focais inclúe unicamente algúns dos 14 concellos de InterEo/RBE, sen combinar en ningún caso

⁶ GF1_P1.

os de Galiza con Asturias, nin viceversa. Pola banda asturiana, mencionouse o Goberno do Principado de Asturias e, sobre todo, o agrupamento dos sete concellos asturianos que conforman o grupo de desenvolvemento rural CEDER (siglas de *Centro para el Desarrollo de la Comarca Oscos–Eo*). Estes sete concellos integran, amais, a comarca turística Oscos–Eo (CT), promovida polo goberno autonómico. Así mesmo, aínda que non se mencionou nas distintas mesas, participan tamén na *Mancomunidad de los Concejos de Oscos–Eo*.

Na parte galega, alén da Xunta de Galicia e da Deputación de Lugo, correspondentes aos niveis autonómico e provincial, respectivamente, identifícase unha sucesión de diversos agrupamentos que, en ningún caso, reúnen a totalidade dos sete concellos. Os grupos de desenvolvemento rural presentes neste sector son dous: dunha banda, a Asociación de Desenvolvemento Rural Terras de Miranda (GDR1), na que participan Ribadeo e Trabada; e, da outra, a Asociación de Desenvolvemento Rural Montes e Vales Orientais (GDR3), á que pertencen os cinco concellos galegos restantes. Asemade, desde o goberno autonómico creáronse os *xeodestinos*, unhas áreas xeográficas deseñadas para a promoción turística de zonas supostamente homoxéneas.⁷ Neste caso, os tres concellos situados máis ao norte (Ribadeo, Trabada e A Pontenova) pertencen ao Xeodestino A Mariña Lucense (X9), mentres que os restantes forman parte dos Ancares–Terras de Burón (X12). Ademais, no caso mariñao, constituíuse unha mancomunidade homónima que reúne 15 concellos do norte da provincia de Lugo.

Alén disto, cómpre engadir que algúns proxectos ou actividades desenvolvidos nos últimos anos implicaron de xeito parcial os concellos da área de estudo. Tal é o caso de EoAlimenta ou do Festival Interrexional do Eo «Eu son Eo», dúas iniciativas mencionadas durante as sesións dos grupos focais. A primeira consiste nunha estratexia alimentaria orientada a fomentar os produtos locais, que inclúe catro concellos galegos e catro asturianos, dos cales seis son membros de InterEo, mentres que os outros dous (Barreiros e Tapia de Casariego) non pertencen a esta asociación. Pola súa banda, o «festival interrexional», desenvolvido entre 2016 e 2018, foi promovido por dous dos 14 concellos: Trabada e A Veiga.

De acordo co exposto polas persoas participantes, todo este panorama que vimos de relatar xera confusión, mesmo entre o propio persoal técnico ou

⁷ O mapa de xeodestinos foi reformulado recentemente, de xeito que se incrementou tanto o seu número como a súa composición respecto do momento da súa creación, en 2011. Entre as variacións experimentadas, destaca no ámbito de estudo o caso da Pontenova que, no período 2011–2022, se incluía no Xeodestino Mariña Lucense, mais que na actualidade pertence ao dos Ancares–Terras de Burón. Pola súa banda, este último non só modificou a súa composición, senón tamén a súa denominación, xa que anteriormente recibía o nome de «Os Ancares–O Courel».

responsábel dos concellos, ao descoñecer en moitas ocasións a que administración deben dirixirse: «*No conviene tener muchos entes abiertos... al final todo se difumina... Los pocos recursos que tienen los ayuntamientos era mejor que los enfocases hacia un grupo concreto*» (GF1_P2). Trátase, en definitiva, dun tema particularmente sensíbel no territorio do río Eo, dado que foi obxecto dun amplo debate no grupo focal de representantes políticos, centrado nos problemas derivados da confluencia das competencias e da lexislación de Galiza, Asturias e da CHC.

5. «A reserva non existe, a reserva non existe...»⁸: a ausencia de impacto no territorio da Reserva da Biosfera

O primeiro organismo que abrangueu a totalidade da área de estudo foi a RBE, declarada no ano 2007. Nos grupos focais, as mencións a esta figura concéntranse principalmente en dous aspectos: dunha banda, destácase a calidade territorial dos 14 concellos, que conta cun «título», unha «medalla» (GF2_P23) ou un «premio internacional» (GF2_P21); e, da outra, recrimínase de xeito recorrente a súa escasa ou nula operatividade.

Moitas das persoas participantes foron testemuñas do establecemento da RBE. Nas conversas relataron como, desde os seus inicios, o proxecto foi percibido como afastado e sen vencellos co territorio. De feito, criticábase deseguido a ausencia dun contexto de comunicación e participación de todos os axentes implicados. Ademais, percíbese que o persoal técnico contratado para a xestión da RBE estivo sempre practicamente desconectado do territorio, xa que nin o coñece nin desenvolve nel a súa actividade profesional. Así mesmo, a ineficacia da RBE asóciase directamente ao desinterese de ambos os gobernos autonómicos e, nomeadamente, á propia idiosincrasia do organismo, definida polo seu carácter interautonómico e pola xestión conxunta: «*Cuando hai máis dun desaparece a xestión*» (GF3_P3); «*E seguen as dúas administracións mirando unha para alí e outra para este lado*» (GF2_P21).

Todo isto levou a que as persoas participantes consideren que se trata dun proxecto fracasado, do cal —segundo explican— só queda a sinalización distintiva nas marxes das estradas. As persoas cunha maior traxectoria nos seus cargos —especialmente, cargos políticos— recoñecen que, malia seren membros de distintos órganos da RBE, o foro de participación só se reuniu unha vez desde 2015. Ademais, aquelas que se incorporaron recentemente aos seus postos de traballo nin sequera coñecen quen xestiona a RBE, o que pon de manifesto o seu impacto e

⁸ GF3_P4.

actividade nulos. Como unha posíbel solución para relanzar a iniciativa, no marco do debate sobre os grupos de desenvolvemento local e outras institucións na área (véxase o apartado anterior), propónse conformar «unha especie de GDR, pero da reserva» (GF3_P4).

6. «Los alcaldes que estábamos en aquel momento dijimos: “esto es una toma-dura de pelo”. Y decidimos hacer una asociación que es InterEo»⁹: o intento de conformar unha verdadeira estrutura de cooperación interautonómica

Nos grupos focais revelouse como a desafortunada posta en marcha da RBE derivou na creación, por parte dos concellos que pertencían a ese ámbito, da asociación intermunicipal InterEo en 2009. Unha entidade que, segundo relatan, conseguiu captar un total de catro millóns de euros en financiamento para levar a cabo diferentes proxectos, como dotar de internet de banda ancha ás zonas rurais ou diversas rehabilitacións arquitectónicas nos 14 concellos implicados de Galiza e Asturias. No entanto, tamén mencionan que, ao coincidir o seu ámbito territorial coa RBE, en ocasións a poboación non distingue quen leva a cabo os proxectos e, mesmo, tende a considerar InterEo como a entidade xestora da RBE.

Porén, a pesar de que se relata que as accións desta asociación tiveron éxito temporalmente, estímase que as súas actuacións e a súa importancia foron minguando co paso dos anos. De feito, algúns participantes dos grupos focais non lembran ningunha actividade de InterEo. Tal e como se recoñece na xuntanza con representantes políticos locais, coa excepción dun recente proxecto de promoción dunha raza de porco autóctona, InterEo está paralizada. As razóns esgrimidas para xustificar esta falla de actividade céntranse na ausencia de financiamento e dunha estrutura mínima, con persoal propio, para desenvolver os proxectos. Así mesmo, menciónase a carencia de personalidade xurídica como un obstáculo para o futuro de InterEo.

En todo caso, e malia os problemas detectados, os participantes na mesa política manteñen unha visión positiva de InterEo como «*centro de innovación del territorio*» (GF2_P9). Para a posíbel configuración dunha estrutura estábel, con orzamento, persoal técnico e infraestrutura, volve aparecer a analoxía cos grupos de desenvolvemento, que se perciben como un exemplo a seguir á hora de conformar espazos de cooperación municipal; mais, neste caso, o ente debería ser interautonómico.

⁹ GF2_P1.

7. «A min un tema que me parece primordial é o da vivenda. [...] Se vas a tirar de que somos unha reserva e vas a tirar en base ao turismo, pois que sexa algo ordenado»¹⁰: problemas detectados e posíbeis solucións

Un argumento partillado nos tres grupos focais foi a necesidade de establecer un plan a longo prazo, que sentase unhas bases sólidas e permitise mirar alén dos ciclos políticos e da lóxica da inmediatez. Trataríase dunha sorte de documento estratéxico no que se abordasen liñas chave para o futuro deste territorio situado na interface entre Asturias e Galiza, no que InterEo puidese asumir o papel de entidade encargada do seu desenvolvemento. Expóñense a continuación as cuestións máis relevantes identificadas nos debates.

Pódese sinalar, en primeiro lugar, a despoboación como unha problemática fundamental que debe afrontar o territorio. Neste sentido, detéctase que a vivenda constitúe un factor chave, especialmente nas áreas de interior, nas que a oferta é insuficiente e resulta difícil atopar opcións que cumpran coas condicións mínimas de habitabilidade. Ademais, co obxectivo de fixar poboación, sería preciso garantir uns servizos públicos básicos, en particular, a sanidade e a educación.

Figura 7.4. Taramundi, núcleo de turismo rural interior



Fotografía de Juan M. Trillo (13/06/2024)

En segundo lugar, considérase necesario adoptar unha estratexia que apoie o sector primario, cunha política de transformación que xere valor engadido no territorio.

¹⁰ GF3_P2.

Así mesmo, sinálase que o río e a pesca, en particular a do salmón, poden ofrecer un atractivo singular que diferencie esta área doutros espazos rurais. Considérase que esta actividade é compatíbel co turismo (Figura 7.4), o que permitiría xerar sinerxías entre ambos os sectores e, mesmo, ofrecer unha oferta conxunta.

Nesta liña, estímase de interese aproveitar a denominación de «Reserva da Biosfera», na medida en que actúa como un selo de calidade tanto para os produtos agroalimentarios como para os establecementos de hostalaría. Non se lle outorga, polo tanto, tanta relevancia á súa vinculación co desenvolvemento sustentábel ou á mellora dos hábitats, como sería esperábel nun perímetro destas características (Paül, Vila-Lage e Trillo, 2022).

Por último, subliñase a importancia de implicar a poboación. Iso pasaría por fomentar a súa participación activa, así como por incentivar o desenvolvemento de iniciativas que contribúan a dinamizar o territorio dos 14 concellos.

8. Conclusións

Este capítulo procuraba responder se InterEo pode dar actuado como motor para o territorio dunha reserva da biosfera interautonómica que, de acordo cos testemuños recompilados e en liña con investigacións previas (Vila-Lage, Paül e Trillo, 2020), non responde aos obxectivos que se lle presupoñen. Atopámonos, de feito, ante dúas fórmulas cooperativas interautonómicas. Por unha banda, a reserva, conformada a partir dunha lóxica de arriba abaixo, xa que, segundo as persoas participantes nos grupos focais, foi o resultado dunha decisión das administracións autonómicas, cunha escasa ou nula participación da cidadanía. InterEo, pola súa banda, respondería a unha lóxica oposta, de abaixo arriba, ao xurdir como unha contrarréplica á reserva, partindo das administracións locais. En todo caso, non semella que ningunha delas lograse xerar até o de agora cambios significativos no territorio; en particular, de observarmos a tendencia dos últimos vinte anos (Táboa 7.1).

A principal causa desta ausencia de impacto territorial que se percibe nos grupos focais é, precisamente, a persistencia dun límite interautonómico que se categoriza, de xeito unánime, como unha «fronteira», co conseguinte «efecto fronteira» verbalizado como tal. Tal e como se puxo de manifesto nos apartados anteriores, detéctase como problema fundamental o feito de se situar na periferia das capitais autonómicas, o que afasta a área de estudo dos centros decisorios de poder. Como solución a esta situación, e dado que se entende que «o territorio é unha *oportunidad*» (GF2_P29), emerxe nos debates a necesidade de conformar unha entidade propia, emulando un grupo ou asociación de desenvolvemento rural. Trátase dunha fórmula que se considera tanto para paliar o escaso funcionamento da reserva

—toda vez que o foro de participación social, recoñecido por ambas as dúas CC. AA. como unha forma de «órganos de xestión da reserva» (Gobierno del Principado de Asturias e Xunta de Galicia, 2017, pp. 29–32), non funciona— como para impulsar a actividade de InterEo.

No que respecta a InterEo, a fórmula actual de asociación de alcaldes, malia denominarse a si propia como unha entidade dedicada ao «*desarrollo del territorio interregional*», non semella contar coa participación nin co amparo dos gobernos autonómicos e, polo tanto, non se percibe coa forza suficiente para actuar como motor de desenvolvemento do territorio do Eo. Pola súa banda, a situación de bloqueo da RBE está amplamente estendida nas reservas españolas e non é, nin moito menos, privativa deste caso (Vila-Lage, Paül e Trillo, 2020; Paül, Vila-Lage e Trillo, 2022). En todo caso, emerxe unha cuestión de especial relevancia: se ese posíbel novo ente que reforzase InterEo/RBE suporía a eliminación de até seis organismos equiparábeis —de xestión turística, de desenvolvemento rural, etc.— que actúan no territorio, aínda que ningún deles supere o límite interautonómico.

Deste xeito, albíscase no horizonte a posibilidade de reforzar os organismos de cooperación interautonómica, para os cales non existe unha lexislación específica no contexto da España das autonomías (Paül et al., 2025). Pola contra, isto si acontece nos contextos fronteirizos interestatais, coa conformación de instrumentos legais de cooperación baixo normativa comunitaria, como os Agrupamentos Europeos de Cooperación Territorial. Ademais, neste marco tamén se dispoñen de fondos específicos para a cooperación transfronteiriza —Interreg—, algo que non se contempla no contexto das fronteiras interautonómicas. De feito, a política de cohesión comunitaria está a impulsar a existencia de plans territoriais estratéxicos cun marcado carácter transfronteirizo, condición indispensable para posteriormente solicitar financiamento nos programas Interreg (Vila-Lage, Otero-Varela e Paül, 2025). A arela expresada polos actores do territorio de pensar o territorio do Eo de xeito conxunto inseriríase nunha lóxica de planificación estratéxica. Non obstante, polo momento, non semella que existan nin incentivos económicos nin políticos para que este tipo de documentos se xeren nos contornos dos límites interautonómicos.

Máis aínda, o recente instrumento para o desenvolvemento e o crecemento das rexións fronteirizas (*BRIDGEforEU*), recollido no Regulamento (UE) 2025/925, ofrece solucións innovadoras para superar os obstáculos fronteirizos persistentes entre os Estados membros. Esta nova ferramenta legal é o resultado de anos de negociacións, que veñen ofrecer un marco regulador orientado a resolver os obstáculos detectados a través do programa *b-solutions*, liderado pola Asociación de Rexións Fronteirizas Europeas, baixo o paraugas da Comisión Europea (Trillo, Vila-Lage e Paül, 2024). Sen dúbida, este instrumento, aplicado ao caso das fronteiras

internas, constituiría un elemento chave para reforzar a cooperación horizontal entre as CC. AA., contribuíndo á planificación e á xestión de políticas concretas en territorios limítrofes.

En todo caso, queremos incidir na importancia de desenvolver traballo de campo escoitando os actores do territorio. Isto é, non abordarmos a investigación desde o pedestal da academia, senón a través de procesos participativos que dean voz ás persoas que viven no territorio. Trátase dun método de traballo que levamos anos poñendo en práctica nas nosas investigacións sobre a cooperación nas fronteiras externas (Trillo e Paül, 2016, 2023) e que agora quixemos aplicar neste caso de fronteiras internas. Neste sentido, paga a pena recoller aquí a reflexión verbalizada por unha das persoas participantes nos grupos focais: «Eu quería comentar que isto é unha terapia grupal bárbara» (GF2_P23).

Para concluír, desexamos expoñer a continuación o esforzo realizado na segunda rolda de traballo de campo, tal e como se avanzou no apartado metodolóxico desta contribución. Nela debateuse a posibilidade de avanzar, de acordo co exposto no último epígrafe dos resultados, cara a un documento estratéxico para o conxunto do territorio. Isto conduciu, nunha primeira instancia, a establecer unha sistemática en termos de diagnóstico, que se presenta na Táboa 6.2.

Táboa 6.2. Diagnóstico DAFO do territorio da RB

Fortalezas	Debilidades
— Cultura e lingua partilladas; alta intensidade de relacións cotiás, sociais e económicas. — Existencia dunha Reserva da Biosfera interautonómica (RBE), declarada en 2007 e avaliada en 2017. — Existencia dunha asociación intermunicipal (InterEo) que abrangue o mesmo territorio que a RBE. — Modelo de turismo rural consolidado.	— RBE xestionada en desconexión co territorio. — Falla de desenvolvemento dos instrumentos participativos da RBE. — Existencia de efectos barreira derivados da fronteira interautonómica. — Fragmentación e solapamento de organismos dedicados ao desenvolvemento rural e turístico. — Marcada diferenza entre a estreita franxa costeiro-litoral e o extenso ámbito interior.
Oportunidades	Ameazas
— Desenvolvemento territorial sustentábel a través da RBE. — Financiamento estatal para as Reservas da Biosfera a través da Red Española de Reservas de la Biosfera. — Xeración dun GAL/GDR interautonómico que abraza o territorio RBE/InterEo.	— Falla de implicación da UNESCO na xestión das Reservas da Biosfera (reducida a unha mera revisión por década). — Persistencia da falla de implicación das CC. AA. na cooperación interautonómica.

Fonte: Elaboración propia

A petición das persoas interesadas, afondamos tamén no deseño dunhas posíbeis liñas de futuro, concibidas a partir das súas propias voces e partindo da nosa experiencia na materia (Trillo e Paül, 2023; Vila-Lage, Otero-Varela e Paül, 2025). Articuladas ao redor de cinco eixos, son as seguintes:

1. Elaboración dunha estratexia territorial transfronteiriza integrada baseada na participación cidadá. O obxectivo central sería o desenvolvemento territorial, rural e sustentábel da RBE, nomeadamente:
 - a. Conversión de InterEo no organismo de xestión da RBE, sen prexuízo das competencias que, neste ámbito, corresponden ás CC. AA. de Galiza e Asturias.
 - b. Aprobación e xestión de contratos RBE (explotacións agrarias, gandeiras, silvícolas, etc.), que poñan a énfase nos obxectivos da RBE. Posibilidade de financiamento por parte do FEADER, como no caso da Reserva da Biosfera de Menorca.
 - c. Xestión integrada das zonas núcleos da RBE; solicitude dun proxecto LIFE interautonómico.
2. Xestión dos fondos asignados pola *Red Española de Reservas de la Biosfera* establecida polo art. 65 da Lei 42/2007 na esfera local, a través do organismo de xestión da RBE.
3. Estabelecer, como existiu no seu día (2000–2006, LEADER Puente de los Santos) un GDR/GAL de carácter interautonómico.
4. Conformar un modelo turístico sustentábel baseado no modelo de ecoturismo Taramundi–Oscos, dirixido a cumprir os obxectivos da RBE.
5. Estudar a idoneidade de converter a asociación InterEo noutra fórmula cooperativa reforzada (mancomunidade, consorcio), coa participación regular das CC. AA. implicadas.

En definitiva, este traballo procurou facilitar ás persoas e aos actores do territorio os resultados da nosa investigación, coa finalidade de poder ofrecer algunhas pistas de acción futura. Reivindícase, así, a imprescindíbel transferencia de coñecemento, para que aquela non quede reducida á súa publicación en medios académicos e poida, deste xeito, constituír unha ferramenta de utilidade para os territorios e as sociedades estudadas.

Referencias

- CAMERON, J. (2016) «Focusing on the Focus Group». En: Hay, I. (ed.), *Qualitative Research Methods in Human Geography*. Don Mills: Oxford University Press, pp. 203–224.

- CRANG, M. (2005) «Analysing Qualitative Materials». En: Flowerdew, R. e Martin, D. (eds.), *Methods in Human Geography. A Guide for Students Doing a Research Project*. Harlow: Pearson, pp. 218–232.
- FARINÓS, J. (2019) «La cooperación horizontal de carácter territorial entre Comunidades Autónomas». En: Farinós, J., Ojeda, J. F. e Trillo, J. M. (eds.), *España: Geografías para un Estado posmoderno*. Madrid/Barcelona: Asociación Española de Geografía/Geocrítica, pp. 187–205.
- GOBIERNO DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS e XUNTA DE GALICIA (2017) *Plan de Xestión da Reserva da Biosfera Río Eo, Oscos e Terras de Burón. Documento definitivo*. https://www.sghn.org/wp-content/uploads/2018/09/Plan_Xestion_RB_Rio_Eo_Oscos_Terras_Buron.pdf
- PAÜL, V., CASTAÑER, M., TRILLO, J. M., MARTÍN-UCEDA, J. e VICENTE, J. (2017) «La participación española en la cooperación transfronteriza y territorial europea». En: Farinós, J. e Olcina, J. (eds.), *Geografía regional de España. Espacios y comunidades. Bases para una regionalización renovada del territorio español*. València: Tirant Humanidades, pp. 619–677.
- PAÜL, V., TORT, J., TRILLO, J. M. e VILA-LAGE, R. (2025) «Perspectivas geográficas sobre las fronteras internas de España». En: Galindo, R. e Vadrí, M. T. (dirs.), *Los instrumentos jurídicos de cooperación transfronteriza e interautonómica: realidades, retos y oportunidades*. València: Tirant lo Blanch, pp. 17–53.
- PAÜL, V., VILA-LAGE, R. e TRILLO, J. M. (2022) «“The n°1 Country”? A Critical Investigation of the Booming Designation of Biosphere Reserves in Spain». *Landscape and Urban Planning*, 222 (104375). <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2022.104375>
- ROMERO, J. (2006) *Espanya inacabada*. València: Universitat de València.
- TORT, J. e GALINDO, R. (dirs.) (2018) *L'articulació geogràfica i jurídica dels municipis fronterers: radiografia de la cooperació en els límits autonòmics entre Catalunya, Aragó i la Comunitat Valenciana*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- TRILLO, J. M. (2022) «De fronteras y límites en España: un estado de la cuestión». En: Comité Español de la UGI, *La Geografía española actual. Estado de la cuestión: aportación española al congreso de la UGI*. Madrid: Asociación Española de Geografía, pp. 115–138.
- TRILLO, J. M. e PAÜL, V. (2016) «Transboundary Protected Areas as Ideal Tools? Analysing the Gerês-Xurés Transboundary Biosphere Reserve». *Land Use Policy*, 52, pp. 454–463. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2015.12.019>
- TRILLO, J. M. e PAÜL, V. (2018) «La Reserva de la Biosfera Meseta Ibérica como espacio natural protegido transfronterizo: ¿herramienta de conservación o marca promocional?». *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 64 (3), pp. 493–508. <https://doi.org/10.5565/rev/dag.521>

- TRILLO, J. M. e PAÜL, V. (2023) «De fronteras en Geografía: dos décadas de investigación sobre la *raia* gallegoportuguesa». En: Álvarez Pérez, X. A., García Sánchez, J. J. e Sánchez Izquierdo, I. (eds.), *Frontera España-Portugal: personas, pueblos y palabras*. València: Tirant Humanidades, pp. 41–71.
- TRILLO, J. M. e PAÜL, V. (2025, no prelo) «¿Cooperación interautonómica para el desarrollo rural? El territorio del Eo (Galicia-Asturias)». En: *Desafíos de la Geografía ante el cambio global*. Madrid/Cáceres: Asociación Española de Geografía/Universidad de Extremadura.
- TRILLO, J. M., PAÜL, V. e VILA-LAGE, R. (2025) «The Galicia-Northern Portugal Euroregion as a Cooperative Borderland». En Scott, J. W. e Wilson, T. M. (eds.), *Routledge Handbook of European Borderlands*. London/New York: Routledge, pp. 150–167. <https://doi.org/10.4324/9781003302018-12>
- TRILLO, J. M., VILA-LAGE, R. e PAÜL, V. (2024) «Environmentally Oriented *b-solutions* Cases: Towards the Implementation of the 2019 EU ‘Green Deal’ in Cross-Border Contexts?». *Journal of Advanced Studies on Borders, Cooperation and Development*, 0, pp. 68–83.
- VILA-LAGE, R. (2024) *Fronteiras internas e espazos naturais protexidos: tres análises na interface entre catro comunidades autónomas*. Tese de doutoramento inédita. Santiago de Compostela: Universidade de Santiago de Compostela.
- VILA-LAGE, R., OTERO-VARELA, A. e PAÜL, V. (2025) «Developing Cross-Border Spatial Planning: Establishing a Common Understanding Through a Forthcoming European Grouping of Territorial Cooperation Between Galicia and Portugal». *Land*, 14 (3). <https://doi.org/10.3390/land14030542>
- VILA-LAGE, R., PAÜL, V. e TRILLO, J. M. (2020) «Fronteras autonómicas y áreas protegidas: Un análisis de tres reservas de la biosfera en la interfaz entre Galicia, Asturias y León». *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 86. <https://doi.org/10.21138/bage.2966>

Referencias legais

- «REGLAMENTO (UE) 2025/925 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de mayo de 2025, relativo a un instrumento para el desarrollo y el crecimiento de las regiones fronterizas (BRIDGEforEU)». *Diario Oficial de la Unión Europea*, 19/05/2025. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202500925
- «LEY 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad». *Boletín Oficial del Estado*, 14/12/2007 (299), pp. 51275–51327. <https://boe.es/boe/dias/2007/12/14/pdfs/A51275-51327.pdf>

8. LA RIBAGORÇA MITJANA: UN TERRITORI FRONTERER SENSE COOPERACIÓ ESTABLERTA?

JOAN TORT DONADA¹, ALEXIS SANCHO REINOSO², TERESA NAVAS FERRER³

¹Universitat de Barcelona

²Amt der Niederösterreichischen Landesregierung

³Universitat Politècnica de Catalunya

jtort@ub.edu; alexis.sancho.reinoso@univie.ac.at; teresa.navas@upc.edu

Resum

L'article proposa una immersió global en la problemàtica territorial actual de la regió històrica de la Ribagorça; en concret, del sector corresponent al tram mitjà del curs de la Noguera Ribagorçana. Aquest riu, pel fet de travessar un territori físicament molt fragmentat, pel seu paper com a frontera interna entre Catalunya i Aragó, així com per l'envergadura del programa d'aprofitament hidroelèctric implantat a la seva conca entre 1945 i 1990, es pot considerar un exemple paradigmàtic de la complexitat de la interacció entre el medi geogràfic i les comunitats humanes. En el context descrit, l'article aborda l'anàlisi de tres qüestions concretes: el paper que ha jugat aquí el factor fronterer com a condicionant territorial; les implicacions de l'aprofitament hidroelèctric intensiu del riu com a gran desafiament ambiental; i, finalment, la governança i la gestió integral del territori ribagorçà com a principal repte actual i de futur.

Resumen

El artículo propone una inmersión global en la problemática territorial actual de la región histórica de la Ribagorza; en concreto, del sector que se corresponde con el tramo medio del curso del Noguera Ribagorçana. Este río, por el hecho de atravesar un territorio físicamente muy fragmentado, por su papel como frontera interna entre Cataluña y Aragón, así como por la envergadura del programa de aprovechamiento hidroeléctrico implantado en su cuenca entre 1945 y 1990, se puede considerar un ejemplo paradigmático de la complejidad de la interacción

entre el medio geográfico y las comunidades humanas. En el contexto descrito, el artículo aborda el análisis de tres cuestiones concretas: el papel que aquí ha jugado el factor fronterizo como condicionante territorial; las implicaciones del aprovechamiento hidroeléctrico intensivo del río como gran desafío ambiental; y, finalmente, la gobernanza y la gestión integral del territorio ribagorzano como principal reto actual y de futuro.

Abstract

This article investigates the current spatial problems of the historical region of Ribagorza. Specifically, from the part of the region that coincides with the middle section of the Noguera Ribagorçana valley. This river, according to the fact that it crosses a physically very stepped, discontinuous and fragmented area, due to its role as an internal border between Catalonia and Aragon, and due to the scope of the hydroelectric exploitation program implemented in its basin between 1945 and 1990, can be considered a paradigmatic example of the interaction between the geographical environment and human communities. The article addresses the analysis of three specific issues: the role that the border has played here as a spatial conditioning factor; the implications of the intensive hydroelectric exploitation of the river as a major environmental challenge; and, finally, the governance and integral management of the whole valley as the main current and future challenge.

1. Introducció

Plantegem l'article com una anàlisi i una reflexió globals sobre la problemàtica territorial del sector mitjà de la conca de la Noguera Ribagorçana, subafluent de l'Ebre a través del Segre (Figura 8.1). Aquest territori està estructurat per un riu amb un curs que coincideix de forma estricta amb el traçat del límit històric entre Catalunya i Aragó (actualment frontera interna entre les dues comunitats autònomes del mateix nom). Com tindrem ocasió de veure, es tracta d'un límit d'una profunda i persistent rellevància territorial des de l'edat mitjana i fins a l'època actual.

L'esmentada problemàtica la focalitzem en tres qüestions que considerem clau en relació amb el cas d'estudi: l'especificitat del factor fronterer com a condicionant dels usos del riu (i del conjunt de la vall) per les comunitats humanes vinculades amb aquest territori a través de la història; el repte que va representar-hi la implantació, a partir de finals de la dècada de 1940, d'un pla d'aprofitament hidroelèctric intensiu i d'un gran impacte territorial; i, finalment, els interrogants que, com a conseqüència dels antecedents assenyalats, planteja la governança i la gestió del territori concernit cara al futur i des d'una perspectiva global i integradora. Precedim l'exposició d'aquestes tres qüestions amb una síntesi del context territorial i un breu apartat metodològic, i la completem amb un apartat final de conclusions.

Figura 8.1. Perspectiva aèria de la vall de la Noguera Ribagorçana, en el sector comprès entre la serra del Montsec (en primer terme) i les muntanyes del Pirineu axial, al fons de la imatge, nevades. El territori de la Ribagorça mitjana, o Terreta, es correspon amb el sector central de la fotografia.



Fotografia de Valerià Paül (04/03/2007)

Sobre la base descrita, subratllarem que l'article té un enfocament orientat, específicament, en la direcció de la pregunta plantejada al títol. És a dir: fins a quin punt podem considerar que la Ribagorça mitjana és, a dia d'avui, un territori que es pot definir, essencialment, com a *fronterer* i que es caracteritza per estar mancat, a nivell de gestió global, per l'establiment d'un model de cooperació? Tractar de respondre-la, d'una manera panoràmica i, alhora, sintètica, ha estat l'objectiu fonamental d'aquesta contribució.

1.1. Àrea d'estudi

L'àmbit d'estudi es correspon amb el sector mitjà de la vall de la Noguera Ribagorçana, un dels cursos fluvials territorialment més rellevants del vessant sud dels Pirineus i del conjunt de la conca de l'Ebre (Figura 8.2). Parlem, a la pràctica, d'un riu genuïnament pirinenc. El seu mateix nom, en certa manera, avala aquesta consideració: d'una banda és un dels set rius dels Pirineus que incorporen en el seu nom l'arrel *noguera*, d'origen molt antic i que els estudiosos relacionen amb el llatí AMNIS NAUCARIA, que significaria «riu susceptible de transportar troncs d'arbres»

(Rabella, 2019); d'altra banda, el qualificatiu *ribagorçana* subratlla l'adscripció històrica de la seva conca als dominis de la Ribagorça: el comtat medieval que preexistia als antics territoris de Catalunya i Aragó, i que territorialment es va articular, en bona mesura, a l'entorn del curs superior i mitjà de la Noguera Ribagorçana.

La vall, si la considerem en general (i prenent el curs del riu principal com a referència permanent), discorre de nord a sud —de forma estructuralment concorrant amb la major part de valls del vessant meridional de la serralada— i ocupa una posició gairebé central: algunes de les seves carenes més altes són pràcticament equidistants de l'oceà Atlàntic i de la mar Mediterrània. Considerada en el detall, tanmateix, la vall presenta una estructura físicament complexa, amb múltiples derivacions secundàries. Una estructura en la qual es destaca, al centre, l'eix fluvial principal, i al llarg del seu curs un nombre important de petits cursos afluents, o *riberes*, que tendeixen a configurar la vall com una successió de petits espais individualitzats, mal comunicats i força aïllats entre si (i, en el context de les societats tradicionals, amb uns modes de vida tendents a l'autosuficiència). Aquesta particular configuració coincideix, a la pràctica, amb el sentit etimològic que s'atribueix al topònim Ribagorça: del llatí RIPACURTIA, o territori de les «riberes curtes» (Coromines, 1989–1997, v. VI, p. 385).

En el context descrit, el referit sector mitjà de la vall, que als efectes de l'estudi hem identificat com a Ribagorça mitjana, coincideix amb el territori que, popularment —però també en algunes obres geogràfiques clàssiques com la *Geografia de Catalunya* de l'Editorial Aedos (Solé i Sabarís, 1964), o en Tremosa (1991)— es coneix amb el nom de la Terreta. En síntesi, la Terreta és una de les unitats geohistòriques de la Ribagorça. La zona està clarament delimitada, tant al nord com al sud, per unes cadenes muntanyoses que s'inscriuen íntegrament a Prepirineus centrals; hi ha un predomini general de la litologia calcària per bé que, intercalats, apareixen materials sedimentaris: conglomerats, margues i argiles. Pel que fa al seu bioclima, l'ambient mediterrani prevalent es veu afectat per la proximitat de la Terreta a la zona eurosiberiana. Això significa el predomini d'una vegetació que s'ha adaptat a un clima relativament sec, tot i que amb contrastos entre el sud, més àrid, i el nord, més humit, així com amb una continentalitat marcada. La vegetació natural està dominada per boscos de *Quercus ilex* ssp. *rotundifolia* als sectors exposats al sud i per *Quercus faginea* als exposats al nord (Folch, 1981). Els arbusts mediterranis hi tenen un paper clau, ja sigui com a part del sotabosc del bosc autòcton, o com a elements principals de les màquies.

Figura 8.2. Localització de l'àmbit d'estudi

Font: Elaboració de Roberto Vila-Lage a partir de <http://www.ign.es>

Des del punt de vista humà, la Terreta és una il·lustració perfecta de l'abast del despoblament a la Ribagorça, així com al Prepirineu en general (Figura 8.3): la població de l'àmbit, que havia assolit els gairebé 7.000 hab. al cens de 1857, se situa en una xifra de només 736 hab. el 2025; un mínim històric que representa el 10% de la xifra de mitjan segle XIX. El període de recessió més intens es produí durant la segona meitat del segle XX, quan la regió va perdre un 80% dels seus habitants en només 30 anys, passant dels 4.325 el 1950 als 884 hab. el 1981. Tot això s'ha esdevingut en una superfície de poc més de 500 km², la qual cosa li confereix una densitat de població extremadament baixa (menys d'1,5 hab./km²), inferior a les densitats d'un territori d'alta muntanya com la veïna Alta Ribagorça, on les capçaleres de les valls han romàs crònicament despoblades per raons bioclimàtiques.

Cal puntualitzar que l'elevat grau de fragmentació que presenta el conjunt de la conca de la Noguera Ribagorçana impedeix parlar, en el seu cas, d'una vall en el sentit en què és interpretat habitualment el concepte. Més aviat la seva fesomia és la d'un trencaclosques, constituït per peces físicament molt diferenciades i amb

nombroses discontinuïtats. Això és especialment evident a la Ribagorça mitjana —o sigui, a la Terreta—, a causa de la potència estructural que assoleix aquest sector de la serralada que es manifesta de forma continuada en tot aquest tram mitjà del riu, que alterna els espais engorjats (objecte d'un aprofitament hidroelèctric sistemàtic, com veurem en particular més endavant) amb espais més oberts i discontinus on predominen els usos agraris i on es concentra la major part de la població.

Figura 8.3. Vista general del despoblat de Casterner de les Olles (antic terme d'Espluga de Serra), a la vora del pantà d'Escales



Fotografia de Joan Tort (15/09/2002)

2. Consideracions metodològiques

El treball ha estat plantejat sobre la base de les recerques prèvies dels autors a l'àrea d'estudi (Tort, 1991, 1998, 2000, 2025; Sancho, 2010, 2011, 2013; Sancho i Tort, 2012; Tort i Galindo, 2018; Tort i Santasusagna, 2024; Tort, Sancho i Navas, 2025). Dins d'aquesta extensa nòmina de publicacions entre 1991 i 2025 hi ha dues fites rellevants. D'una banda, la realització d'una tesi doctoral, a càrrec de Sancho (2011). Aquella recerca es va centrar en el cas d'estudi que tractem aquí a través de tres entrades geogràfiques: el canvi rural, la transformació del paisatge

i l'impacte de les polítiques territorials. D'altra banda, també ha estat una fita per a aquest text el projecte de recerca que vam dur a terme sobre la cooperació en els límits autonòmics entre Catalunya, Aragó i la Comunitat Valenciana; projecte que va desembocar en una publicació específica (Tort i Galindo, 2018) que aborda la problemàtica vinculada al fet fronterer de l'àmbit territorial que ens ocupa —o sigui, la Ribagorça mitjana.

Tota la recerca acumulada s'ha generat mitjançant una anàlisi detallada de la bibliografia, històrica i actual, relacionada amb la vall de la Noguera Ribagorçana, i amb la regió de la Ribagorça en general, així com en tècniques de recerca qualitatives dutes a terme amb motiu de les recerques esmentades. Així, s'ha fet un èmfasi particular en l'observació directa, el treball de camp i la representació cartogràfica com a eines operatives fonamentals. Així mateix, la realització d'entrevistes amb els agents del territori, en un sentit ampli, hi ha tingut una rellevància de primer ordre.

3. El factor fronterer, un condicionant permanent

Des del punt de vista físic, els trets més rellevants que ofereix la vall de la Noguera Ribagorçana són la centralitat respecte al conjunt de la serralada pirinenca i l'elevat grau de fragmentació interna. Tanmateix, és en el pla de l'organització politicoadministrativa del territori on apareixen els seus aspectes més singulars i, alhora, més problemàtics. En efecte, tant en un sentit històric com actual, es pot arribar a poder parlar del factor *frontera* com un condicionant permanent.

El cert és que, a la pràctica, el curs de la Noguera Ribagorçana coincideix, gairebé en la seva totalitat (se n'exceptua només el seu darrer tram, poc abans de la confluència del riu amb el Segre) amb el traçat de la línia divisòria entre les actuals comunitats autònomes de Catalunya i Aragó. Com a frontera interna (o sigui, de rang no estatal) és una de les més antigues de tota la Península Ibèrica: Soldevila (1958) considera que es va establir l'any 1305, tot i que els seus orígens remots podrien remuntar-se uns quants segles abans. Vista des d'avui és, també, una de les més estables: no ha sofert pràcticament canvis des d'aquella data ençà. Des que es va determinar, s'ha mantingut intacta malgrat els esdeveniments de naturalesa política i/o administrativa que, a priori, podrien haver-la afectada: la progressiva incorporació dels estats de la Corona d'Aragó a la monarquia hispànica al llarg de l'edat moderna, l'establiment de la divisió de l'Estat espanyol liberal en províncies (1833) i, finalment, la implantació, com a primer nivell de l'organització territorial espanyola, de les comunitats autònomes, a partir de la Constitució de 1978.

En qualsevol cas, convé subratllar que la particularitat de la frontera que estem referint no és tant la línia divisòria en si mateixa, ni la seva dilatada persis-

tència en el temps, sinó la circumstància de trobar-se associada, de manera contínua i sense interrupcions, amb un curs fluvial. Aquesta particularitat genera una separació *de iure*, mancada *a priori* de tota lògica, entre els dos vessants de la vall. Parlem, doncs, a la pràctica, d'una divisió merament convencional per a una realitat geogràfica (la *vall*, entesa com a comunitat humana única) que, tant per la seva caracterització física com pels vincles de relació desenvolupats pels seus pobladors al llarg de la història, s'ha mostrat sempre com una unitat funcional clara i evident.

Dos motius específics han estat assenyalats pels historiadors com a determinants de la rellevància que pren, en diferents sentits, el factor fronterer a la vall de la Noguera Ribagorça almenys des de l'alta edat mitjana. D'una banda, el component defensiu que s'observa en general en el patró de poblament medieval a la major part dels Pirineus catalans i aragonesos. En efecte, en èpoques d'inestabilitat, els avantatges i les condicions de seguretat que ofería el domini pirinenc, en el seu conjunt (i, sobretot les valls dels rius principals), eren molt superiors a les de l'àmplia vall de l'Ebre —estesa, cap al sud, a una distància de la serralada més que considerable. En aquest context, podem situar-hi el segon motiu que històricament va entrar en joc: l'antagonisme pel control del territori. A la pràctica, la frontera que ens ocupa (i, sobretot, el seu dibuix tan desproveït de lògica territorial) només es pot entendre si tenim en compte que va ser, essencialment, fruit d'un compromís en el conflicte, mantingut durant segles, entre els comtats medievals de Ribagorça i de Pallars, per assegurar els respectius territoris. El límit, sotmès a constants revisions des del segle IX, es manté avui dia tal com es va acordar finalment el 1305. No és, per tant, una simple partió que reflecteixi interessos locals, sinó una frontera que es va crear amb clars interessos geopolítics. El seu objectiu no era tant el d'«organitzar» un territori determinat com de definir els límits de dos poders: inicialment, els dels dos comtats mencionats; *a posteriori*, els de les seves respectives successores, és a dir, Catalunya i Aragó. Es pot arribar a explicar, d'aquesta manera, que la línia amb què s'acaba materialitzant la frontera en qüestió estigui tan poc arrelada a la geografia real de la vall de la Noguera Ribagorçana (Vilar, 1962, v. I, p. 187).

Així doncs, la Noguera Ribagorçana ha esdevingut a través del temps un exemple particularment rellevant de *riu-frontera*. Alhora, convé no perdre de vista que el territori per on discorre, la regió catalano aragonesa de la Ribagorça, ha experimentat unes profundes transformacions demogràfiques i socio-econòmiques al llarg del darrer segle i mig. Aquests canvis coincideixen amb el declivi del món rural tradicional i l'adveniment progressiu de la societat industrial i dels serveis. D'aquesta manera, a partir de la segona meitat del segle XIX es va anar fent evidents en el territori que ens ocupa tant una situació de marginalitat creixent com una minva demogràfica. La població es va anar desplaçant als centres urbans puixants amb el desenvolupament

industrial, amb Barcelona i Saragossa, d'una banda, i Tarragona i Lleida, de l'altra, com a ciutats de referència. De fet, un dels principals factors que van provocar la marginació de les valls dels Pirineus va ser el retard en el desenvolupament de les xarxes de comunicació, i principalment les carreteres, que no s'hi van implantar fins al segle xx com a conseqüència de l'explotació hidroelèctrica.

En el cas de la Ribagorça, la feble presència de projectes viaris es va agreujar per les dificultats orogràfiques, per la manca d'interès en desenclar aquell territori i, a la vegada, per la seva condició de frontera. És interessant remarcar com els primers esforços per implantar un viari modern a partir de la segona meitat del segle XIX es van adreçar a aconseguir amb preferència la comunicació de la Val d'Aran en direcció a França però sense cap continuïtat respecte a la vall del curs del Noguera Ribagorçana, tot i el propòsit d'un túnel per superar el port de Vielha. Només la previsió d'un tren transpirinenc de Tolosa a Lleida i que havia de transcórrer per l'eix de la Ribagorça va tenir una intenció de llarg recorregut, però, malgrat la seva ambició, no va entrar mai a formar part del pla ferroviari a escala estatal.

La preeminència que adquireix la política de modernització de les xarxes de carreteres amb l'adveniment de l'automòbil es manifesta en el Pla general d'obres públiques de la Generalitat de Catalunya de 1935. Es tracta d'una planificació global sota la direcció tècnica de Victoriano Muñoz Oms (Carreras, Bernat i Riera, 2009), enginyer de camins considerat un pioner, i que va deixar una empremta profunda a la Ribagorça i al conjunt de Catalunya (Sancho, 2010). Un dels arguments que justificava el Pla va ser treure de l'aïllament territoris com la Ribagorça, que als anys 1930 compartia amb altres comarques pirinenques els índexs més baixos d'integració viària. La constitució d'una xarxa bàsica fou, així, un dels objectius claus de la seva tasca planificadora. De forma rellevant per a aquesta recerca, es va concretar en el projecte de via fèrria que s'havia de desplegar des de la frontera amb França, a Pònt deth Rei (Val d'Aran), fins a la desembocadura de l'Ebre a Tortosa. Tanmateix, va caldre esperar el gran projecte de sistematització hidràulica integral de la conca de la Ribagorçana perquè l'execució de la carretera fos una realitat (Navas, 2024).

Finalment, a partir de la dècada dels 1950, es va construir una carretera amb un recorregut menys ambiciós que l'original, és a dir, finalitzant a Lleida. El traçat era sensiblement fidel a la topografia del terreny i molt condicionat per l'existència dels grans embassaments, com també pel límit entre Catalunya i Aragó en una gran part del seu curs. La carretera, doncs, es va anar materialitzant tram per tram, de manera paral·lela a la construcció de la infraestructura energètica. Actualment encara resta igual, malgrat que, dues dècades enrere, es va preveure que, entre Vielha i Lleida, es convertís en autovia. Tanmateix, només se'n va executar el primer

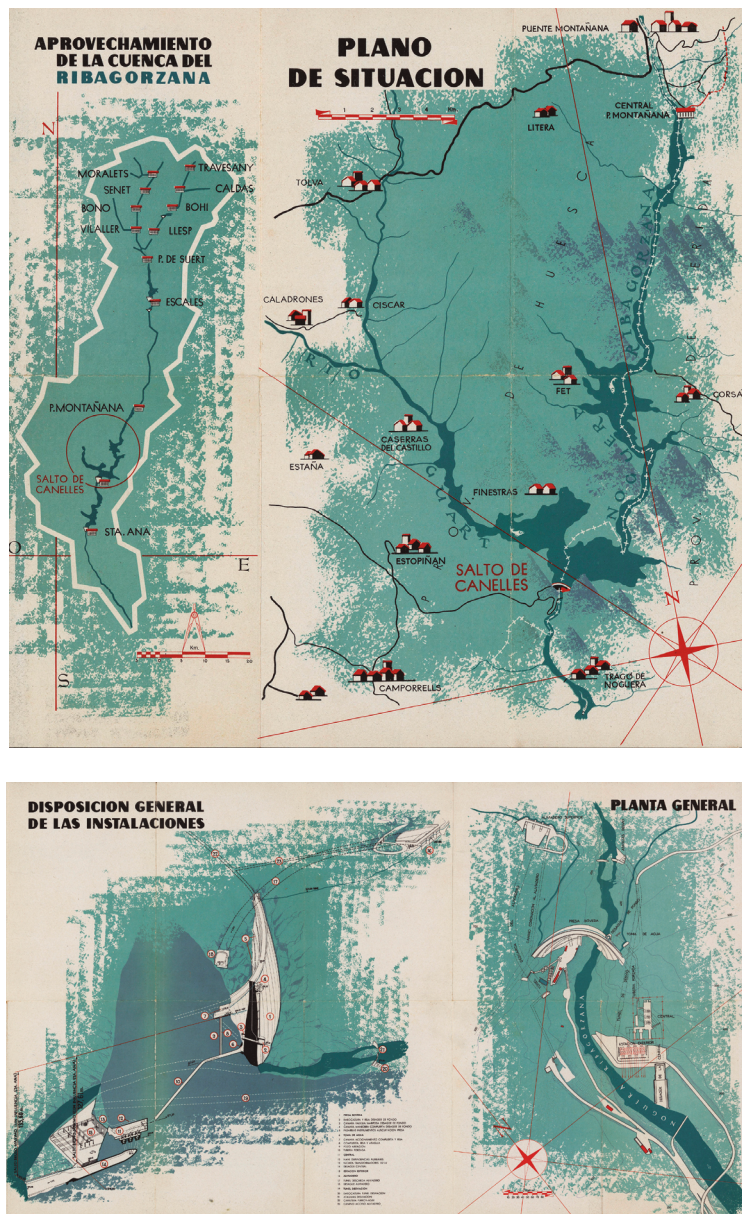
tram (deu quilòmetres entre Lleida i Almenar). La resta, des d'aleshores, roman pendent de concreció i d'execució, amb la particularitat que, en el seu moment, el pla d'infraestructures corresponent va determinar que l'afectació ambiental era massa intensa al nord de Sopeira i que l'autovia només podria arribar fins allà (Ministerio de Fomento, 2005).

4. L'aprofitament hidroelèctric intensiu com a gran desafiament ambiental

Quan, finalment, la vall de la Noguera Ribagorçana es va integrar en el sistema productiu modern, ho va fer en una data força tardana i d'una manera brusca. El 1946, en plena postguerra i enmig d'un context d'autarquia i empobriment generalitzat arreu d'Espanya, va ser creada per decret ministerial l'*Empresa Nacional Hidroeléctrica del Ribagorçana* (ENHER). La seva missió, en paraules d'un polític de l'època, era ben explícita: «arrencar al riu tot el potencial energètic que amaga» (Vallès, 1949, p. 7; traducció personal). A escala espanyola, la novetat de la iniciativa consistia en l'aprofitament integral dels recursos hídrics a escala de la conca hidrogràfica (Díaz i Rull, 2003). És, a la pràctica, una actuació promoguda per Muñoz Oms, qui, en qualitat de director d'ENHER entre 1946 i 1963, tindrà ocasió d'aplicar-la de manera decidida, i des d'una òptica explícitament productivista, a la conca de la Noguera Ribagorçana.

En un període de trenta anys (1950–1980), a la conca de la Noguera Ribagorçana es van construir una dotzena de preses i nombrosos canals, canonades forçades i conduccions d'aigua en superfície i subterrànies. Tot i que no hi va haver cap tram del riu que quedés al marge dels plans d'explotació, la implantació d'infraestructures es va concentrar, sobretot, a la capçalera de la vall i al seu curs mitjà. A la capçalera, els grans desnivells van ser aprofitats mitjançant la connexió entre els estanys d'origen glacià. Al seu torn, al curs mitjà del riu, on els desnivells són inferiors, Muñoz Oms va projectar tres grans rescloses amb els seus corresponents embassaments (Escales, Canelles —Figura 8.4—, i Santa Anna), a més d'un canal soterrat, d'una vintena de kilòmetres, que permetia una quarta central hidroelèctrica al nucli fronterer del Pont de Montanyana. L'explotació intensiva del riu s'ha traduït, materialment, en la regulació de més del 90% del curs d'aigua. Es tracta d'un percentatge que se situa molt per damunt de la mitjana de regulació de la resta de rius del vessant sud dels Pirineus (Sánchez i Vilanova, 1991).

Tanmateix, aquesta revolució va generar unes dinàmiques molt divergents en el conjunt de la conca fluvial. El turisme i la urbanització es van concentrar al curs alt del riu, a l'Alta Ribagorça. En canvi, els grans embassaments van representar, per a la Baixa Ribagorça, l'entrada en una progressiva espiral de declivi. Així,

Figura 8.4. Plànols generals i de detall de la presa de Canelles, construïda el 1959

Font: Arxiu ENHER

a l'àrea d'estudi, la infraestructura hidroelèctrica no va aportar pràcticament cap benefici. El desplegament de la xarxa moderna de comunicacions no va compensar l'efecte barrera que generaven els embassaments. Els casos més dramàtics van ser els nuclis que, directament, van quedar submergits sota les aigües dels pantans. Fins i tot on no s'havia construït cap resclosa, entre Sopeira i el Pont de Montanyana, un canal de gran envergadura, en la seva major part soterrat, va captar la major part del cabal del riu i va reduir a uns mínims testimonials l'aigua de lliure circulació. A diferència de la resta de valls prepirinenques catalanes i aragoneses, la velocitat i la intensitat del declivi demogràfic van ser molt acusats a la vall estudiada. En qualsevol cas, els condicionants politicoadministratius, com tindrem ocasió de veure, també hi van contribuir. Malgrat això, convé assenyalar com a la Figura 8.4 es percep que l'escala de planificació del moment era, en tot cas, la conca hidrogràfica, de manera que la frontera podria semblar irrellevant.

En clau ambiental, la transformació hidroelèctrica va arribar acompanyada d'un programa estatal de repoblacions forestals massives amb l'objectiu principal de fixar el sòl i evitar processos erosius que reblissin de sediments els embassaments. De nou, aquesta intervenció no resultà excepcional a la Ribagorça; tanmateix, la seva dimensió és molt destacable. Al sector central de la conca, corresponent a la Terreta, el territori repoblat amb espècies de coníferes al·lòctones representa un 13% (Sancho, 2013). Alhora, l'abandonament del territori queda, de nou, manifestat en termes d'usos del sòl: el terreny conreat es reduí a la meitat en 50 anys, entre finals de la dècada de 1950 i inicis del segle XXI; al seu torn, el matollar, que ja a mitjan segle XX dominava el paisatge com a conseqüència de la sobreexplotació finisecular del bosc autòcton, pràcticament no ha reduït la seva extensió malgrat la importància de les repoblacions massives (Sancho, 2013).

La situació actual és una herència del procés històric que acabem de sintetitzar. Endesa, nom del conglomerat empresarial del sector energètic controlat, majoritàriament, per la companyia multinacional Enel, és l'empresa que té, actualment, els drets d'explotació dels recursos de la Noguera Ribagorçana. Recursos que, en allò que respecta a la seva gestió pública, depenen de la Confederació Hidrogràfica de l'Ebre (CHEBRO). CHEBRO és l'encarregada de gestionar les concessions d'aigua i de vetllar pel compliment de la legislació vigent.

El cavall de batalla de les darreres dècades ha estat la gestió dels cabals del riu. Un cas particularment representatiu és el de la secció de cua de l'embassament de Canelles, que s'allarga fins al paratge del congost de Mont-rebei (Figura 8.6). Es tracta d'un dels estrets més llargs i profunds del Prepirineu, l'espectacularitat del qual hi ha afavorit el desenvolupament d'activitats turístiques —el trau que parteix el Montsec es veu perfectament des de l'aire, com es pot comprovar a la Figura 8.1.

Figura 8.5. Vista del sector central del congost de Mont-rebei, amb el camí antic (obert a principi del segle xx) a la part inferior i el camí nou (obert posteriorment, amb motiu de la construcció del pantà de Canelles) a la part superior. L'espectacularitat d'aquest engorjat motiva un notable interès turístic, que es desenvolupa tenint en compte el caràcter fronterer del riu i la gestió de l'aigua condicionada per l'empresa concessionària de les centrals elèctriques i la CHEBRO, entitat estatal



Fotografia de Valerià Paül (02/02/2007)

Tanmateix, el desplegament del turisme es troba condicionat per factors com ara la manca de capital humà, la falta de coordinació administrativa i el cabal insuficient del riu.

Figura 8.6. Encluses a la sèquia (o *segla*, com s'anomena localment) del Molí, al Pont de Montanyana. La sèquia, abandonada de fa dècades, representa el fracàs de la política hidràulica transfronterera



Fotografia d'Alexis Sancho (04/07/2009)

Fa gairebé vint anys, es va presentar una proposta de mesures a la conca de la Ribagorçana que reflecteix el procés de participació pública duta a terme amb anterioritat (Confederación Hidrográfica del Ebro, Gobierno de Aragón i Generalitat de Catalunya, 2007) i que inclou una petició, per part d'empreses d'activitats nàutiques, d'alliberament del cabal des de la central elèctrica del Pont de Montanyana (alimentada pel canal subterrani que hi arriba des del pantà d'Escales) per a la navegació del riu al llarg del congost de Mont-rebei. Tot i això, les dificultats tècniques i de coordinació administrativa (derivades de la condició fronterera que afecta el curs del riu), juntament amb els forts intervals de sequera de les dues darreres dècades, han impedit que la iniciativa prosperi.

5. Governança i gestió del territori: un repte a diferents escales

En territoris desestructurats des del punt de vista socioeconòmic, com la Ribagorça, la coordinació interadministrativa representa un repte particularment difícil. Hom pot afirmar que la constitució de les comunitats autònomes ha representat un increment en el grau d'impermeabilitat de la frontera. L'excepció, en aquest sentit, és el conveni sanitari entre els governs català i aragonès que permet que, els residents en 80 municipis limítrofs puguin ser atesos al centre més proper, independentment de la seva adscripció territorial, el que a la Ribagorça es concreta en l'anomenada «zona Nord» (Gobierno de Aragón i Generalitat de Catalunya, 2005). Pel que fa a la resta d'afers de la vida pública, podem afirmar que el grau de cooperació i coordinació entre administracions veïnes, incloses aquelles amb competències plenes (Generalitat de Catalunya i Govern d'Aragó) i/o amb finançament per a l'execució de moltes polítiques públiques (en especial, les totpoderoses diputacions provincials de Lleida i d'Osca), se situa en uns nivells baixíssims.

La recerca sobre política agrària, paisatge i planejament territorial que vam dur a terme a l'àmbit geogràfic que coincideix amb el present cas d'estudi ens va permetre establir que els plans en vigor no tenen en compte, en absolut, la situació existent a l'altra banda del riu —o sigui, de la frontera— (Sancho, 2011). Un exemple directament relacionat amb la gestió dels recursos hídrics és el de les comunitats de regants al sector central de la conca. Els casos dels municipis d'Areny i del Pont de Montanyana (Figura 8.6) demostren que, malgrat que els recursos hídrics es gestionen de forma unitària d'acord amb el pla de conca (Confederación Hidrogràfica del Ebro, 2015), els límits administratius segueixen representant un obstacle important. Per a la recuperació dels regadius històrics —com els del municipi d'Areny, que s'estenen a les dues bandes del riu—, caldria concebre i promoure una operació d'alteració parcel·lària de gran abast (i molt complexa des del punt de vista administratiu). A més, en aquest cas, els instruments de planejament territorial vigents no preveuen cap mena de reserva de sòl d'interès agrícola en el cantó català de la frontera (Sancho, 2011).

Un altre exemple de desavinences en l'ordenació territorial causada per la frontera l'aporten els espais protegits, tal com hem estudiat de manera detallada a Sancho i Tort (2012) i a Paül et al. (2025). Hi trobem situacions diverses, com ara: trams amb manca de protecció a banda i banda; trams amb protecció només a un costat i manca de dispositiu anàleg a l'altre; o trams amb règims de protecció de caràcter desigual en àmbits contigus. Fins i tot en aquells casos en què hi ha el mateix règim adjacent —la zona d'especial conservació i la zona d'especial protecció per a les aus (ZEC/ZEPA) a l'empara de la Xarxa Natura 2000 a costat

i costat del congost de Mont-rebei—, el fet que es tracti d'espais diferents a cada comunitat autònoma, amb plans separats, en dificulta la gestió integrada. A l'Aragó es correspon amb el Montsec d'Estall —oficialment anomenat «Sierra de Mongay», serra de Montgai— i a Catalunya, amb el Montsec —agrupat amb altres serres properes (Sant Mamet i Mitjana) a l'efecte de la Xarxa Natura 2000, però no internament a Catalunya des del Pla d'espais d'interès natural del Decret 328/1992, on la serra del Montsec apareix de manera autònoma. En efecte, l'espai aragonès, codi ES2410042, va passar de lloc d'importància comunitària a ZEC mitjançant el Decret 13/2021, que n'aprova el pla de gestió i conservació, mentre que l'espai català, codi ES5130015, havia fet aquesta mateixa transició set anys abans mitjançant un acord de govern que incorporava un instrument de gestió *ad hoc*.¹

A l'escala local, on la voluntat de diàleg i els interessos comuns es manifesten de forma molt més clara, el problema de fons és la manca de recursos econòmics i humans. Es tracta d'un condicionant que, sovint, impossibilita la posada en marxa de qualsevol iniciativa transfronterera. I, fins i tot, dificulta que les autoritats locals puguin pressionar les instàncies superiors amb l'objectiu de resoldre disfuncions que afecten directament la vida quotidiana. D'altra banda, convé tenir en compte, també, l'esforç descentralitzador que es projecta sobre el territori des dels governs autonòmics: tant el de Catalunya com el d'Aragó han implantat una divisió comarcal amb consells comarcals, i aquestes entitats tenen un elevat grau d'implantació territorial. Tanmateix, en l'àmbit d'estudi en particular, l'adscripció comarcal resulta notablement complexa. A Catalunya l'agregació de la pràctica totalitat dels municipis desapareguts de la zona a Tremp ha comportat que quedi dins del Pallars Jussà i que la Ribagorça catalana sigui, només, aigües amunt, l'Alta Ribagorça. Al seu torn, a l'Aragó, abans de la divisió comarcal oficial, va existir una Ribagorça Oriental (sic) que es corresponia amb la Terreta aragonesa, però que actualment ha quedat integrada dins d'una comarca ribagorçana molt àmplia aprovada per llei aragonesa el 2002 i centrada en la vall de l'Éssera (Figura 8.7).

Tanmateix, l'única experiència genuïnament transfronterera que hem pogut constatar a la vall des de la creació de les comunitats autònomes ha estat la posada en marxa, a partir d'una iniciativa local, de l'Associació per al Desenvolupament de la Ribagorça Romànica (ADRR). Es tracta d'una entitat dissenyada expressament per a gestionar els fons que va preveure la Llei 45/2007 de desenvolupament rural amb la creació d'un programa de desenvolupament rural, mitjançant el Reial Decret 752/2010, en una situació que recorda molt el context

¹ Els codis són els fixats a nivell comunitari des de la decisió d'aprovació dels llocs d'interès comunitari de 2006 en el cas de la regió biogeogràfica mediterrània.

Figura 8.7. L'evidència de la problemàtica fronterera de l'àrea d'estudi, reflectida als rètols d'Areny



Fotografies d'Alexis Sancho (d'esquerra a dreta, 24/06/2008 i 04/05/2009)

de la zona de muntanya entre Galícia i Sanàbria, on només va ser possible un ens de cooperació interautonòmica mitjançant fons de desenvolupament rural canalitzats pel govern espanyol (Trillo i Paül, 2019). L'ADRR va llançar un pla pilot per a gestionar, entre 2008 i 2012, 25 milions d'euros destinats a projectes de desenvolupament rural (Redacción Radio Huesca, 2018), incloses iniciatives directament relacionades amb l'agricultura de muntanya o el patrimoni arquitectònic local. Un cop verificat el pla pilot, i just quan calia abordar el desplegament de la iniciativa en sentit ampli, l'associació d'abast ribagorçà interautonòmic va cessar la seva activitat, tot evidenciant que el factor frontera torna a imposar-se quan s'exhaureix la dotació pressupostària i s'afebleixen les relacions personals entre les elits polítiques locals i regionals implicades. Novament, els paral·lelismes amb l'altra iniciativa esmentada són notables, ja que l'estructura interautonòmica per al desenvolupament rural de l'espai de muntanya al voltant del pic de Trevinca només va existir al període 2000–2006 i després no ha tingut continuïtat (Trillo i Paül, 2019).

La frontera autonòmica no representa, tanmateix, l'únic obstacle politico-administratiu. A la Ribagorça, com en molts altres territoris rurals i de muntanya arreu d'Espanya, el mapa municipal ha experimentat un procés de simplificació (per la via de les fusions municipals) a cavall del procés de despoblament. El resultat, en molts casos, ha generat l'efecte contrari a l'objectiu inicial: més ineficiència en la gestió dels recursos públics. La Ribagorça compta amb exemples de municipis extensos amb experiències, en aquesta línia, poc reeixides.

El cas més paradigmàtic és, sense dubte, el de Tremp, que, després de les fusions ja mencionades dels anys 1960–70, va esdevenir, amb 302 km², el més extens de Catalunya. Tanmateix, l'estructura del seu territori resultant és disfuncional en extrem, en la mesura que té la capital (la ciutat de Tremp) a la conca de la Noguera Pallaresa i un 40% del territori a la conca veïna, la de la Noguera Ribagorçana. L'Ajuntament, doncs, ha de gestionar un territori en gran mesura deshabitat i on, en ocasions, els veïns han de recórrer més d'una hora per carretera per arribar a la seu municipal (Sancho, 2011). En determinats casos, la infraestructura bàsica (com la portada d'aigües i el clavegueram) no està ben coberta, malgrat l'esforç planificador de l'Ajuntament, que compta amb diversos instruments específics (Ajuntament de Tremp, 1996, 2001). L'escassa població resident al sector ribagorçà del municipi va expressar el seu malestar amb l'organització, el 2010, d'una consulta popular que buscava suport per a la creació d'un municipi propi (Agència Catalana de Notícies, 2010). La proposta de crear-hi una entitat municipal descentralitzada (EMD) tampoc no va prosperar.

En aquest sector de l'àrea d'estudi que, administrativament, pertany en part al municipi de Tremp, s'han materialitzat a les dues darreres dècades algunes iniciatives adreçades a impulsar un desenvolupament turístic basat en els principis de l'ecologia i la sostenibilitat. Com ja s'ha avançat, la més destacada s'ha centrat en l'entorn del congost de Mont-rebei (Figura 8.5). Ara bé, en la mesura que aquest congost queda dividit pel riu entre Catalunya i Aragó, i que la iniciativa turística afecta el sector català (sobre la base d'una gran propietat agroforestal, de gairebé 600 ha, adquirida en el seu moment per una fundació privada vinculada a una entitat bancària), el resultat pràctic ha estat una gestió desigual del territori en un costat de riu i a l'altre. De nou, emergeixen les contradiccions derivades del factor frontera. Mont-rebei ha esdevingut, d'aquesta manera, una simple «marca» que ha contribuït a generar localment una certa demanda turística. Tanmateix, al capdavant no ha estimulat cap altra dinàmica amb repercussió significativa al nivell del conjunt de la vall.

6. Conclusions

Completem l'anàlisi amb un apartat de conclusions, respecte al qual hem volgut adoptar un enfocament primordialment propositiu. En aquesta tessitura, tot i que som conscients del caràcter estructural que té la problemàtica territorial de la vall de la Noguera Ribagorçana, considerem pertinent plantejar uns principis d'acció o línies directrius específicament centrades en l'àmbit que hem pres com a referent bàsic del nostre estudi, és a dir, la Ribagorça mitjana o Terreta. Es tracta d'unes línies que proposem tenir en compte, sobretot, de cara a una major eficàcia de les polítiques públiques que, concebudes des d'una imprescindible perspectiva de conjunt, es projectin de cara al futur sobre el territori que hem pres com a cas d'estudi.

En primer terme, considerem que la Ribagorça mitjana és, en diferents sentits, i en el context actual dels Pirineus, un territori paradigmàtic tant pel que fa a les seves problemàtiques intrínseques com en relació amb la complexitat de la seva gestió. Contribueixen a aquesta consideració uns determinats factors que hi han incidit de forma molt directa i que hem tingut ocasió d'analitzar, aquí, molt especialment: la rellevància dels condicionants d'ordre físic i les dificultats derivades de la presència d'una frontera que és una herència històrica persistent. Proposem un exercici de *repensar el territori* (Tort i Català, 2011) amb el cas de la Ribagorça mitjana, que brinda un exemple pràctic especialment interessant. Sobretot, a l'hora de considerar possibilitats de polítiques alternatives, en clau constructiu (i re-constructiu), com també de recuperació, a totes les escales possibles (començant per la local, i des de la local a la general), de tots aquells *valors territorials* perduts en part però que, a desgrat de tot, són plenament reivindicables, en una mesura o en una altra, tant a dia d'avui com de cara al futur.

La frontera catalano aragonesa a la Ribagorça té un caràcter fluvial. L'aigua hi juga, doncs, un paper fonamental en un context històric d'explotació (hidràulica i hídrica) que ha adquirit una dimensió especialment virulenta, coincidint amb la presència de la frontera. Considerem imprescindible que les polítiques actuals i futures a desplegar en relació amb un bé escàs i d'una transcendència ambiental de primeríssim ordre posin un èmfasi particular en aquells territoris que han sofert unes majors afectacions, com a conseqüència d'unes polítiques territorials que, en un moment donat, han tingut només en compte el seu potencial *productiu* i han deixat, en canvi, en un segon pla la resta de vectors —ambientals, econòmics, demogràfics, socials, culturals i patrimonials— que els han conformat històricament.

Tot i que partim d'una sèrie de situacions complexes, que hem tingut ocasió de radiografiar en la seva essència, de cap manera volem caure en el parany de pensar que la inèrcia històrica que arriba fins a dia d'avui (Figura 8.7) ha abocat el

territori ribagorçà a una tessitura irreversible i que no admet marge de maniobra. En aquest sentit, l'estudi sobre la problemàtica de la frontera catalanoaragonesa en què, en part, hem recolzat la nostra anàlisi (Tort i Galindo, 2018), ens aboca a la constatació que l'efecte separador inherent a un límit jurisdiccional, i els problemes que arriba a generar a nivell local, són sovint contrarestats per unes actituds de cooperació, des d'una banda i l'altra del límit, que esdevenen fonamentals per abordar els dilemes i les contradiccions plantejats. D'una manera o d'una altra, creiem que són actituds d'aquests tipus les que convé retenir i tractar d'extrapolar a la resta d'escales. Sobretot, perquè ens posen al davant una interpretació (pragmàtica) del fet fronterer que va més enllà de les rigideses inherents a la interpretació d'aquest concepte en clau estrictament juridicopolítica. I fan evident la possibilitat que territoris com el que hem estudiat siguin concebuts, potencialment, en clau oberta i creativa: com una *vall* unitària, i no simplement com la «suma» de dos vessants contraposats.

Referències

- AGÈNCIA CATALANA DE NOTÍCIES (2010, 26 d'abril) «La Terreta decideix segregar-se del municipi de Trepmp amb 60 vots a favor i 3 en contra». *3Cat*. <https://www.3cat.cat/3catinfo/la-terreta-decideix-segregar-se-del-municipi-de-trepmp-amb-60-vots-a-favor-i-3-en-contra/noticia/640947/>
- AJUNTAMENT DE TREMP (1996) *Pla de desenvolupament integral del municipi de Trepmp*. Document policopiat.
- AJUNTAMENT DE TREMP (2001) *Pla de gestió de la Terreta. Segona versió*. Document policopiat.
- CARRERAS, J. M, BERNAT, J. i RIERA, P. (2009) *El Pla general d'obres públiques de 1935: política, infraestructures i territori*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL EBRO, GOBIERNO DE ARAGÓN i GENERALITAT DE CATALUNYA (2007) *Propuesta de medidas de la cuenca del río Noguera Ribagorzana obtenidas después del proceso de participación pública para presentar al Consejo del Agua*.
- CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL EBRO (2015) *Plan Hidrológico de la cuenca del río Noguera Ribagorzana*. Zaragoza: Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Gobierno de España.
- COROMINES, J. (1989–1997) *Onomasticon Cataloniae*. Barcelona: Curial/Caixa de Pensions.
- DÍAZ I RULL, J. (2003) *La visió en xarxa de Victoriano Muñoz Oms*. Barcelona: Universitat Politècnica de Catalunya.

- FOLCH, R. (1981) *La vegetació dels Països Catalans*. Barcelona: Ketres.
- GOBIERNO DE ARAGÓN i GENERALITAT DE CATALUNYA (2005) *Convenio de colaboración entre el Gobierno de Aragón y la Generalitat de Catalunya para la asistencia sanitaria en urgencias y emergencias en la zona limítrofe entre las dos comunidades = Conveni de col·laboració entre el Govern d'Aragó i la Generalitat de Catalunya per a l'assistència sanitària en urgències i emergències a la zona limítrof entre les dues comunitats*. <https://www.boa.aragon.es/cgi-bin/RECO/BRSCGI?CMD=VEROBJ&MLKOB=1375017690202>
- MINISTERIO DE FOMENTO (2005) *Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte (PEIT) 2005–2020*. Madrid: Gobierno de España.
- NAVAS, T. (2024) «Planificacions successives i construccions ajornades. La formació del sistema de transport modern a Catalunya (1779-1935)». *IBIX. Annals del Centre d'Estudis Comarcals del Ripollès*, 13, p. 23–49.
- PAÜL, V., TORT, J., TRILLO, J. M. i VILA-LAGE, R. (2025) «Perspectivas geográficas sobre las fronteras internas de España». Dins: Galindo, R. i Vadri, M. T. (dir.), *Los instrumentos jurídicos de cooperación transfronteriza e interautonómica: realidades, retos y oportunidades*. València: Tirant lo Blanch, p. 17–53.
- RABELLA, J. A. (2019) «Els noms dels rius catalans». *Onomàstica. Anuari de la Societat d'Onomàstica*, 5, p. 205–225.
- REDACCIÓN RADIO HUESCA (2018, 14 de març) «Finaliza, en 2012, el Plan Piloto gestionado por la ADRR». *Cadena SER*. <https://cadenaser.com/aragon/finaliza-en-2012-el-plan-piloto-gestionado-por-la-adrr-radio-huesca/>
- RUÍZ DE LA TORRE, J. (1993) «La realización del Programa forestal del Plan Nacional de Obras Hidráulicas». Dins: *Plan Nacional de Obras Hidráulicas de Manuel Lorenzo Pardo de 1933*. Madrid: Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente, p. 79–106.
- SÁNCHEZ i VILANOVA, L. (1991) *L'aventura hidroelèctrica de la Ribagorçana. ENHER i la seva influència en la transformació socio-econòmica de l'Alta Ribagorça*. La Poble de Segur: Torres.
- SANCHO, A. (2010) «Victoriano Muñoz Oms y la transformación del paisaje de la cuenca del Noguera Ribagorçana (1935-1984)». Dins: Ortega Cantero, N., García Álvarez, J. i Mollà, M. (ed.), *Lenguajes y visiones del paisaje y del territorio*. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid, p. 121–131.
- SANCHO, A. (2011) *Canvi rural, transformació del paisatge i polítiques territorials a la Terreta (Ribagorça, Catalunya/Aragó)*. Tesis doctoral inèdita. Barcelona: Universitat de Barcelona.
- SANCHO, A. (2013) «Land Abandonment and the Dynamics of Agricultural Landscapes in Mediterranean Mountain Environments: The Case of Ribagorça (Spanish Pyrenees)». *Erdkunde*, 67 (4), p. 289–308. <https://doi.org/10.3112/erdkunde.2013.04.01>

- SANCHO, A. i TORT, J. (2012) «Dinàmiques transfrontereres i protecció d'espais en territoris de muntanya desestructurats. La Terreta (Ribagorça) com a cas d'estudi». *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, 74, p. 151–172.
- SOLDEVILA, F. (1958) «El territori i la seva delimitació històrica». Dins: Solé i Sabarís, L. (dir.), *Geografia de Catalunya*. Barcelona: Aedos, v. I, p. 640–648.
- SOLÉ I SABARÍS, L. (1964) «La Ribagorça». Dins: Solé i Sabarís, L. (dir.), *Geografia de Catalunya*. Barcelona: Aedos, v. II, p. 55–92.
- TORT, J. (1991) «Notes sobre la Terreta i l'antic terme de Sapeira». *Collegats. Anuari del Centre d'Estudis del Pallars*, 5, p. 445–468.
- TORT, J. (1998) *Viatge a la frontera de Ponent. Itinerari geogràfic i literari per la Noguera Ribagorçana*. Lleida: Pagès.
- TORT, J. (2000) «Political Boundaries and the Development of Marginal Areas: The Border Between Catalonia and Aragon (Spain)». Dins: Majoral, R. (coord.), *Environment and Marginality in Geographical Space. Issues of Land Use, Territorial Marginalization and Development in the New Millennium*. Aldershot: Ashgate, p. 169–177.
- TORT, J. (2025) «La Terreta com a 'paisatge toponímic'». Dins: Calero, M. A., Rizos, C. i Selfa, M. (coord.), *A terra domestica ad verba inlustranda. Homenaje al profesor Javier Terrado Pablo*. Lleida: Universitat de Lleida, p. 59–74.
- TORT, J. i CATALÀ, R. (2011) *Pensar el territori. Converses amb Albert Serratos*. Barcelona: Dèria.
- TORT, J. i GALINDO, R. (coord.) (2018) *L'articulació geogràfica i jurídica dels municipis fronterers: radiografia de la cooperació en els límits autonòmics entre Catalunya, Aragó i la Comunitat Valenciana*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- TORT, J. i SANTASUSAGNA, A. (2024) «Els noms relacionats amb l'aigua a la conca del Noguera Ribagorçana. Assaig de microhidronímia comparada». Dins: Tort, J. i Rabella, J. A. (ed.), *Aportacions a l'onomàstica de la Conca de Tremp i la Terreta i altres estudis*. Barcelona: Societat d'Onomàstica, p. 83–115.
- TORT, J., SANCHO, A. i NAVAS, T. (2025) «Frontières, défis environnementaux et enjeux de gouvernance dans des bassins fluviaux au coeur de dynamiques territoriales complexes. Le cas de la rivière Noguera Ribagorçana (sous-affluent de l'Èbre, Espagne)». *Belgeo. Revue belge de Géographie*, 2. <https://doi.org/10.4000/13zvo>
- TREMOSA, R. (1991) *La demografia i l'economia de la clotada d'Areny (1900-1980). Un model per interpretar l'evolució del Prepirineu*. Huesca: Diputació de Huesca.
- TRILLO, J. M. i PAÛL, V. (2019) «¿Cooperación territorial alrededor de las fronteras interautonómicas? Algunas preguntas provocativas partiendo de la cooperación territorial europea». Dins: Farinós, J., Ojeda, J. F. i Trillo, J. M. (ed.), *España: Geografías para un Estado posmoderno*. Madrid/Barcelona: Asociación Española de Geografía/Geocrítica, p. 269–285.

- VALLÈS, J. (1949) *La cuenca del Ribagorzana*. Barcelona: Empresa Nacional Hidroelèctrica del Ribagorzana.
- VILAR, P. (1962) *La Catalogne dans l'Espagne moderne. Recherches sur les fondements économiques des structures nationales*. Paris: Société d'Édition, de Vente et de Publications Éducatives et Nouvelles.

Referències legals

- «DECISIÓN DE LA COMISIÓN de 19 de julio de 2006 por la que se adopta, de conformidad con la Directiva 92/43/CEE del Consejo, la lista de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica mediterránea (2006/613/CE)». *Diario Oficial de la Unión Europea*, 19/05/2025 (L 259), p. 1–104. [http://data.europa.eu/eli/dec/2006/613\(2\)/oj](http://data.europa.eu/eli/dec/2006/613(2)/oj)
- «LEY 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural». *Boletín Oficial del Estado*, 14/12/2007 (299), p. 51339–51349. <https://www.boe.es/boe/dias/2007/12/14/pdfs/A51339-51349.pdf>
- «REAL DECRETO 752/2010, de 4 de junio, por el que se aprueba el primer programa de desarrollo rural sostenible para el período 2010-2014 en aplicación de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural». *Boletín Oficial del Estado*, 11/06/2010 (142), p. 49441–49828. <https://www.boe.es/boe/dias/2010/06/11/pdfs/BOE-A-2010-9237.pdf>
- «LEY 12/2002, de 28 de mayo, de creación de la Comarca de la Ribagorza». *Boletín Oficial de Aragón*, 31/05/2002 (63), p. 4972–4976. <https://www.boa.aragon.es/cgi-bin/EBOA/BRSCGI?CMD=VEROBJ&MLKOB=178809170259>
- «DECRET 328/1992, de 14 de desembre, pel qual s'aprova el Pla d'espais d'interès natural». *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, 01/03/1993 (1714), p. 1544–1552. <https://portaljuridic.gencat.cat/eli/es-ct/d/1992/12/14/328>
- «DECRETO 13/2021, de 25 de enero, del Gobierno de Aragón, por el que se declaran las Zonas de Especial Conservación en Aragón, y se aprueban los planes básicos de gestión y conservación de las Zonas de Especial Conservación y de las Zonas de Especial Protección para las Aves de la Red Natura 2000 en Aragón». *Boletín Oficial de Aragón*, 05/02/2021 (24), p. 3925–3943. <https://www.boa.aragon.es/cgi-bin/EBOA/BRSCGI?CMD=VEROBJ&MLKOB=1147824664646>
- «ACORD GOV/150/2014, de 4 de novembre, pel qual es declaren zones especials de conservació de la regió biogeogràfica mediterrània, integrants de la xarxa Natura 2000, se n'aprova l'instrument de gestió, i s'autoritza el conseller de Territori i Sostenibilitat per poder actualitzar els annexos 2, 3 i 4 de l'Acord GOV/176/2013, pel qual es declaren les zones especials de conservació de la regió biogeogràfica alpina, integrants de la xarxa Natura 2000, i se n'aprova l'instrument de gestió». *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, 06/11/2014 (6744). <https://portal-dogc.gencat.cat/utillsEADOP/PDF/6744/1379474.pdf>

9. SIERRA DE GUADARRAMA: ¿QUÉ RETOS PLANTEA LA GESTIÓN COMPARTIDA DE UN PARQUE NACIONAL ENTRE DOS COMUNIDADES AUTÓNOMAS?

ROBERTO VILA-LAGE¹, CARMEN MÍNGUEZ GARCÍA²

¹*Universidade de Santiago de Compostela*

²*Universidad Complutense de Madrid*

roberto.vila.lage@usc.gal; mcminguez@ucm.es

Resumen

Este capítulo analiza los retos que plantea la gestión compartida del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama (PNSG), situado entre Castilla y León y la Comunidad de Madrid. Desde el enfoque de las áreas protegidas transfronterizas, se examina cómo el límite interautonómico influye en la gestión del parque. Además, se aborda la dimensión recreativa a partir del análisis de datos abiertos procedentes de la aplicación *Wikiloc*, que permiten identificar patrones espaciales de actividad. La metodología combina entrevistas semiestructuradas con el tratamiento y visualización de rutas georreferenciadas mediante sistemas de información geográfica. Los resultados evidencian diferencias en financiación, personal y aplicación normativa, así como una mayor concentración de visitantes en la vertiente madrileña. El estudio concluye que las fronteras internas condicionan significativamente el funcionamiento del PNSG y que el fortalecimiento de la cooperación interautonómica resulta esencial para garantizar la coherencia y la eficacia del modelo de gestión compartida.

Abstract

This chapter analyses the challenges arising from the shared management of the Sierra de Guadarrama National Park (PNSG), located between the autonomous regions of Castile and Leon and Madrid. From the perspective of transboundary protected areas, it examines how the interregional boundary influences park management. In addition, it addresses the recreational dimension through the analysis of open data from the *Wikiloc* platform, which help to identify spatial patterns of activity. The methodology combines semi-structured interviews with the processing and visualisation of georeferenced routes using Geographic Information Systems.

The results reveal differences in funding, staff and regulatory implementation, as well as a higher concentration of visitors on the Madrid side. The study concludes that internal borders significantly shape the functioning of the PNSG and that strengthening interregional cooperation is essential to ensure the coherence and effectiveness of the shared management model.

1. Introducción

Los territorios fronterizos han resultado especialmente propicios para el establecimiento de espacios naturales protegidos, ya que muchas fronteras se trazaron en áreas de baja densidad de población o en zonas que, tras la delimitación, sufrieron procesos de despoblación. En consecuencia, se trata de paisajes con menos huella de la actividad humana y, a menudo, de gran valor ecológico (Linde et al., 2001; Oszlanyi, 2001; Mayer et al., 2019). Bajo esta perspectiva, se desarrollan las áreas protegidas transfronterizas (TBPA, por sus siglas en inglés), entendidas como territorios donde se coordinan acciones de protección más allá de uno o varios límites político-administrativos (Erg, Vasilijević y McKinney, 2012; Vasilijević et al., 2015).

Diversos estudios han señalado los beneficios potenciales asociados a estas figuras, entre ellos una mejor conservación de la biodiversidad, el impulso de dinámicas de desarrollo sostenible o la promoción de la cooperación internacional. Sin embargo, también se advierte que no están exentas de problemas: su reconocimiento suele ser menor que el de otras categorías, al depender de compromisos voluntarios sin fuerza jurídica (Depraz, 2008). En ocasiones, los beneficios no alcanzan a las comunidades locales (Chiutsi y Saarinen, 2017) o la cooperación se limita a cuestiones concretas, como la biodiversidad o el turismo, dejando de lado otros aspectos de la gestión ambiental (McCallum, Vasilijević y Cuthill, 2015).

Actualmente, en España existen 16 parques nacionales regulados por la Ley 30/2014. Desde 2004, la gestión ordinaria de estos espacios corresponde a las comunidades autónomas (CC. AA.), mientras que la Administración General del Estado mantiene funciones de coordinación y la titularidad de la red en su conjunto. Este modelo genera una dinámica compleja que adquiere especial relevancia en los parques que se extienden por más de una comunidad autónoma. El Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama (PNSG), gestionado por Castilla y León (CyL) y la Comunidad de Madrid (CM), es uno de los dos casos de la red en esta situación —junto con Picos de Europa, compartido entre CyL, Asturias y Cantabria—. Concebido desde el inicio bajo la premisa de la gestión compartida, el PNSG se convierte en

un escenario idóneo para analizar cómo se aborda la cooperación interautonómica en la práctica. En este capítulo se adopta el marco de las TBPA para analizar el PNSG y el límite interautonómico que lo divide. Se parte de la hipótesis de que este enfoque es aplicable a un contexto descentralizado como el del Estado español, donde los límites autonómicos generan dinámicas de cooperación y plantean desafíos de gestión comparables a los de una frontera estatal.

Más allá de su gestión compartida, es necesario considerar el propio carácter del PNSG como parque nacional. Desde su origen en Yellowstone, en 1872, los parques nacionales se han extendido por todo el mundo y se han consolidado como la figura de referencia en la protección de la naturaleza. El término «parque nacional» corresponde a una de las seis categorías de áreas protegidas propuestas por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) (Dudley, 2008). Se trata de la categoría II, orientada a la protección de la biodiversidad, pero también con funciones educativas y recreativas.

El hecho de que ocupen el rango más alto en muchos sistemas nacionales de protección no implica necesariamente un mayor nivel de conservación, ya que la aplicación de esta categoría es heterogénea y depende del país y del paradigma ambiental dominante (Depraz, 2008). Tampoco deben entenderse únicamente desde una perspectiva ambiental, pues también desempeñan una dimensión política, social y económica (Depraz, 2008). Un buen ejemplo de ello es el turismo, ya que su declaración suele convertirse en un reclamo al atraer un mayor número de visitantes (Wall y Fredman, 2007). Además, a lo largo de los años, los Estados-nación han utilizado los parques nacionales para reforzar la soberanía, mostrar capacidad de gestión del territorio y consolidar procesos de construcción nacional (Gómez Mendoza, 1998; Carreras, 2012; Zoe, 2019).

En resumen, el PNSG constituye uno de los dos casos en España donde un parque nacional depende de más de una comunidad autónoma, una circunstancia que plantea retos específicos tanto de coordinación horizontal, entre CC. AA., como de coordinación vertical con la administración central, además de cuestionar su encaje en la noción clásica de «parque nacional». El capítulo se centra en analizar hasta qué punto la gestión compartida genera diferencias, así como en identificar las implicaciones del límite interautonómico y las percepciones de las personas vinculadas al parque y a la Sierra de Guadarrama. Finalmente, se exploran las disimilitudes existentes entre CyL y la CM en relación con su uso turístico.

Este capítulo se apoya en publicaciones previas elaboradas por sus autores. En primer lugar, en Vila-Lage (2024) se estudió la incidencia del límite interautonómico en la gestión del parque nacional. En segundo lugar, en Mínguez y Vila-Lage (2024) se abordó el impacto de las actividades turístico-deportivas en el PNSG.

Además, en el momento de redacción de este capítulo, se encuentra en preparación un nuevo trabajo, centrado en el análisis del impacto turístico derivado de la declaración de un parque nacional, combinando los resultados previos con una perspectiva más orientada al turismo.

1.1. Área de estudio

El PNSG se localiza en el Sistema Central, cordillera que cruza de forma longitudinal la Península Ibérica y que separa las cuencas del Duero y del Tajo en el territorio español, y las de este segundo río y el Mondego en Portugal. Su superficie se reparte entre la CM (64%, 21.714 ha) y CyL (36%, 12.246 ha), con un total de 33.960 ha distribuidas en 28 municipios (12 madrileños y 16 castellanoleoneses). A esta superficie se suman una zona periférica de protección, de 62.687 ha, y un área de influencia socioeconómica, de 175.593 ha. El punto de mayor altitud del parque es el pico de Peñalara (2.428 m) (Figura 9.1).

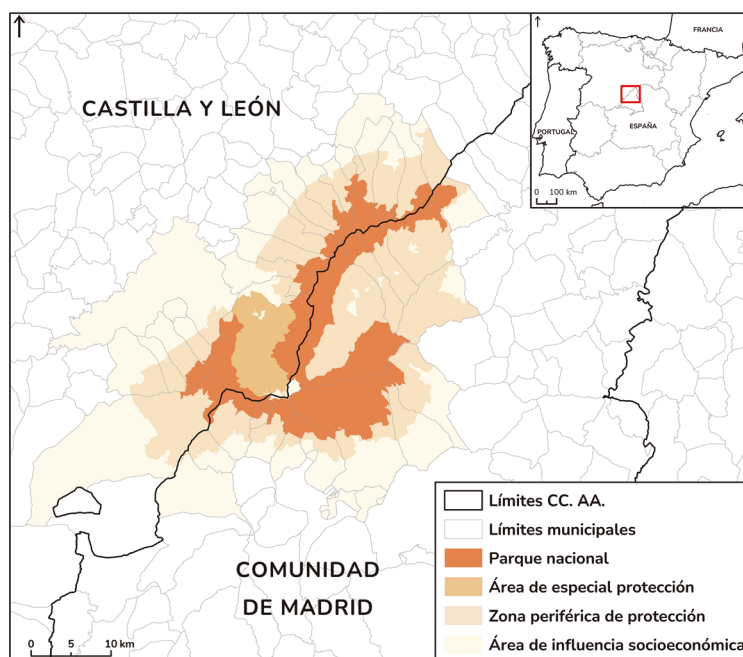
Figura 9.1. Laguna de los Pájaros, en las inmediaciones del pico de Peñalara



Fotografía de Roberto Vila-Lage (08/06/2022)

Una de sus particularidades más destacadas es la proximidad inmediata al área metropolitana de Madrid, si bien Solís (2008) lo considera integrado plenamente en el ámbito metropolitano de la capital, que se extendería también sobre buena parte de las provincias de Ávila y Segovia. Esta localización lo convierte en el segundo parque nacional más visitado de España, con más de 2,4 millones de visitantes en 2024 (MITECO, 2025), con una mayoría de visitantes de proximidad.

Figura 9.2. Mapa del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama



Fuente: Elaboración de R. Vila-Lage a partir de <https://www.ign.es> y <https://www.miteco.gob.es>

El proceso de declaración se inició en 2001, cuando la Asamblea de Madrid aprobó una proposición para instar a los gobiernos autonómicos a promover la figura de parque nacional. Tras un largo proceso en el que se debatió su extensión y las figuras de protección más adecuadas —en CyL, inicialmente se proponía la categoría de parque natural—, el PNSG fue declarado en 2013 (Ley 7/2013). Su creación respondió a una reivindicación histórica vinculada al valor cultural y simbólico de la Sierra, especialmente entre la élite social madrileña (Ortega Cantero, 2009; Martínez de Pisón, 2012).

La gestión del parque corresponde a cada comunidad autónoma en su ámbito territorial, sin existir una unidad administrativa común con competencias sobre toda la superficie. Para asegurar la coherencia en la gestión, la legislación prevé la existencia de una Comisión de Coordinación, presidida por la Administración General del Estado, que complementa a los equipos gestores de cada comunidad y al Patronato, órgano de participación social. El principal instrumento de planificación es el Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG), aprobado en años distintos por sendos

decretos de cada comunidad —CyL, en 2019; CM, en 2020—, pero con idéntico contenido ajustado al Plan Director de la Red de Parques Nacionales.

De forma singular, el parque incluye los Montes de Valsaín (4.036 ha), propiedad del Organismo Autónomo de Parques Nacionales (OAPN) y gestionados bajo un régimen jurídico especial como espacio forestal productivo (Figura 9.2). La previsión consiste en incorporarlo plenamente al parque cuando cese la explotación maderera. Además, el PNSG convive con otras figuras de protección, de Red Natura 2000 (Zonas de Especial Protección para las Aves y Zonas de Especial Conservación), Parques Naturales, Reservas de la Biosfera y humedales incluidos en el Convenio Ramsar. Todas estas figuras afectan únicamente a un lado.

2. Consideraciones metodológicas

Esta investigación se apoya en una metodología mixta, que combina técnicas cualitativas y cuantitativas. En primer lugar, este capítulo se basa principalmente en el uso de técnicas cualitativas, concretamente entrevistas semiestructuradas. Entre junio y julio de 2022 se realizaron 30 entrevistas a personas vinculadas al PNSG o a la Sierra de Guadarrama. Una parte importante de las personas entrevistadas había participado en la elaboración de los documentos de planificación del PNSG o formaba parte de los órganos de gestión y coordinación o participación del parque nacional. Este tipo de método de investigación no busca la representatividad, de manera que estas entrevistas permitieron conocer su visión sobre el parque nacional y las implicaciones de la presencia del límite interautonómico (Cope y Hay, 2021).

Las entrevistas tuvieron una duración media aproximada de una hora. Durante las mismas se empleó un modelo de entrevista compuesto por preguntas abiertas que se pueden agrupar en cinco grandes bloques temáticos:

- perfil personal;
- percepción del territorio;
- instituciones y actores que operan en el territorio;
- el parque nacional; y
- la cooperación interautonómica

A pesar de que en el modelo no contemplaba un apartado centrado en el turismo y la gestión de los visitantes, las entrevistas permitieron conocer dinámicas y aspectos no previstos inicialmente, en línea con lo señalado por Di Méo y Buléon (2005) y Hernández Carrera (2014). Este carácter flexible favoreció la emergencia de nuevas hipótesis y líneas de análisis durante el propio proceso de trabajo.

Con el permiso de las personas entrevistadas, las conversaciones fueron grabadas y posteriormente transcritas. El tratamiento de la información recopilada se ajusta a los criterios éticos y de protección de datos establecidos por la Universidad de Santiago de Compostela, garantizando en todo momento el anonimato de las personas participantes. En aras de facilitar el manejo de la información bruta de las transcripciones se empleó la codificación (Cope y Hay, 2021). El apartado de resultados es el fruto del análisis y la reflexión de dicha información, en virtud de los objetivos de la investigación. Los fragmentos representativos de las entrevistas se presentan acompañados de un código alfanumérico asociado a cada persona y que responde a un patrón temporal (desde E_1 a E_30).

En segundo lugar, se utilizaron datos procedentes de *Wikiloc*, una aplicación web en la que las personas usuarias almacenan y comparten rutas georreferenciadas. Se trata de una plataforma muy extendida, que cuenta con más de 50 millones de itinerarios almacenados por los más de 14 millones de personas registradas en todo el mundo. Los recorridos se captan habitualmente mediante teléfonos móviles o dispositivos GPS comerciales. Estos instrumentos presentan un margen de error variable, que puede alcanzar hasta tres metros (Mínguez, De la Calle y García Hernández, 2015), pero el gran volumen de información disponible convierte a *Wikiloc* en una herramienta de gran utilidad para analizar la huella digital de las actividades turístico-deportivas, como ya se ha demostrado en estudios anteriores, como Mínguez, De la Calle y García Hernández (2015) o Barros, Moya-Gómez y Gutiérrez (2020).

Entre enero y abril de 2024, la información almacenada en *Wikiloc* nos permitió descargar las casi seis mil rutas georreferenciadas que la aplicación mostraba al realizar la búsqueda «Parque de Guadarrama». Esta información fue tratada y visualizada en un sistema de información geográfica. A partir de esos datos, se han realizado diversos mapas que permiten valorar la presión existente en distintos puntos del territorio del PNSG y evaluar si existen distinciones entre CC. AA. En este proceso, se emplearon mapas de intensidad espacial (*kernel*), cuyos resultados se clasificaron en intervalos definidos por cuartiles. Esto hizo posible comparar la distribución de rutas y la actividad predominante, como senderismo, escalada o ciclismo, pese a que el volumen de registros de cada modalidad era desigual.

3. Dos miradas a la Sierra de Guadarrama

Las entrevistas reflejan que la Sierra de Guadarrama se percibe en dos grandes sectores. Aunque esta diferenciación pueda relacionarse con características físicas o naturales, las personas entrevistadas lo vinculan, de forma general, a las CC. AA.:

«Es un Parque Nacional que son dos comunidades, pero es que lo que tenemos aquí, no se parece en nada [a] lo que hay en la ladera norte» (E_28).

Además, consideran que, a cada lado del límite interautonómico, existe una visión distinta del PNSG: «Si coges el global de los castellanoleoneses y el global de los madrileños, la población interpreta al Parque Nacional de forma diferente» (E_15). En CyL se describe como un espacio «más tranquilo» (E_1), con una fuerte presencia del sector forestal y un vínculo directo entre población y territorio. Se explica que el peso del PNSG es menor en la política ambiental autonómica, al tratarse de un ámbito periférico y no ser el único parque nacional de la comunidad autónoma: «En Castilla y León la Sierra de Guadarrama es una cosa ahí al final, nada más que es para los de Madrid...» (E_29).

Por su parte, la descripción de la «parte madrileña» es totalmente opuesta. Se asocia el PNSG a un espacio de fácil acceso desde la capital y ligado a una visión «urbanita», con un menor vínculo con la Sierra, más allá de ser el escenario de actividades de ocio y recreo: «como si fuese un recurso para la práctica deportiva al aire libre y en la naturaleza» (E_6). Además de esa visión más mercantilista, que lo concibe como un recurso de consumo turístico o deportivo, también se identifica una lectura vinculada al ecologismo y al *Guadarramismo*, movimiento cultural iniciado en el siglo XIX que se centra en la puesta en valor de la Sierra de Guadarrama.

Asimismo, en muchas ocasiones se percibe que existe una apropiación de la Sierra de Guadarrama por parte de los habitantes de la CM, manifestada en la frecuente denominación de este espacio como la «Sierra de Madrid». Este fenómeno genera malestar en el lado castellanoleonés: «A veces, se produce una canibalización en el imaginario de la población madrileña, donde parece que solamente sea Sierra de Guadarrama-Madrid» (E_2).

4. La declaración del Parque Nacional

La creación del PNSG también se interpreta de manera desigual. Por una parte, se reconoce que es el resultado de una reivindicación histórica, pero, por otra parte, se considera que existen otras motivaciones detrás de ella y que «es un parque de oportunidad política» (E_22), que responde a la idea de que «[c]ada autonomía quiere tener su parque nacional» (E_7).

A tenor de las personas entrevistadas, su declaración se valora de forma desigual en CyL y la CM: «Eso de Parque Nacional no les encendía el espíritu [a CyL]. En cambio, en Madrid [CM], la antorcha estaba viva» (E_30). En las entrevistas se menciona constantemente que el PNSG es el resultado del deseo de la CM de contar

una figura de este tipo: «Madrid tenía de todo y... ¿cómo no iba [a] tener un parque nacional?» (E_1). Por el contrario, consideran que no existía voluntad por parte de CyL, así en muchas ocasiones dejan ver que se trata de «un capricho de Madrid, con imposición a Segovia» (E_26).

Sea como fuere, la declaración ha tenido diversas implicaciones. La principal es la consideración de que el número de visitantes ha aumentado. Se interpretan otras variadas e incluso opuestas más allá de esto, desde una excesiva regulación que dificulta el desarrollo de actividades económicas, hasta las que entienden que ha servido para establecer un marco que garantice la protección de la Sierra de Guadarrama. No obstante, desde el punto de vista más técnico, sí se considera que el PNSG ha supuesto un gran cambio en las relaciones entre las administraciones autonómicas en materia de espacios naturales protegidos: «Hasta entonces [la declaración del PNSG]... abismo total, como si hubiera una grieta en vez de una raya pintada en el mapa» (E_15). El PNSG se considera un hito que ha permitido impulsar las relaciones:

Antes la CM y la Comunidad de CyL trabajaban una a espaldas a la otra hasta la línea de su frontera y no se enteraba lo que se hacía en el otro lado ni había ninguna coordinación. Al crear un espacio natural que es único, es verdad que cada una tiene competencia en su sitio, pero te obliga a coordinar. Y eso ha sido enriquecedor por las dos partes, yo creo. (E_14).

5. Dos comunidades autónomas, ¿un Parque Nacional?

A pesar del impulso de las relaciones derivado de su establecimiento, las personas entrevistadas perciben que el PNSG no opera uniformemente en el conjunto de su territorio: «Hay un Parque Nacional de dos velocidades...» (E_12). De manera general, se alude a la existencia de «dos subparques» (E_11) o «dos parques nacionales» (E_29) o, cuando menos, identifican que la presencia del límite interautonómico deriva en «un parque a dos ritmos» (E_5).

En las entrevistas emerge la idea de que, en gran parte, se debe a que las diferencias entre CyL y la CM son mayúsculas y que permean en el propio PNSG. Se considera que se trata de algo estructural, vinculado al número de habitantes, a su extensión y, principalmente, a los recursos disponibles. No obstante, también se identifica que las diferencias en el momento de su establecimiento han continuado y que, simplemente, cada una de las CC. AA. tiene una visión distinta.

Las discordancias entre CyL y la CM se centran fundamentalmente en la inversión y en los recursos humanos dedicados al PNSG, muy superiores en el

caso madrileño: «Una [CM] invierte 5 millones [de €] porque tiene muchísimo más dinero, y la otra [CyL] invierte 500.000 [€] porque pasa del tema» (E_9). Lo mismo ocurre con el personal asignado a la gestión, muy limitado en CyL, mientras que «[e]n Madrid [...] tienen un batallón de personas» (E_25).

También se señalan otros aspectos singulares que reflejan que el Parque Nacional opera de forma muy distinta a un lado y otro del límite. Así, destacan la existencia en el PNSG de un «Centro de Investigación, Seguimiento y Evaluación» que depende de la Consejería de Medio Ambiente de la CM y que, salvo alguna cuestión puntual, solo actúa en su territorio. En las entrevistas también se menciona el número y la distribución de los centros de visitantes: «El lado madrileño, cinco [sic] centros de recepción de visitantes. El lado segoviano, uno y dos en proyecto desde hace 10 años. Y ni se han empezado ni nada de nada» (E_12). Además, el centro de visitantes localizado en la parte castellanoleonesa no está gestionado por CyL, sino por el OAPN. En ambas situaciones, el discurso de los entrevistados refleja cierta transigencia de las otras partes involucradas, que tratan de suplir el rol que debería desempeñar la administración autonómica de CyL en el Parque Nacional.

Otra de las diferencias entre las CC. AA. ampliamente recogida en las entrevistas apunta a que el PRUG es similar en una y otra comunidad autónoma, pero su aplicación difiere, siendo más estricta en CyL, donde además se aprobó con anterioridad: «[A]unque a todos los efectos el PRUG es el mismo, pero luego la manera de llevarlo no es la misma» (E_27). En general, se valora la seguridad que ofrece contar con un documento de planificación conjunto. Sin embargo, también surgen voces críticas que dudan de la idoneidad de tener una misma regulación, considerando que se trata de una solución de compromiso que no se adapta de forma adecuada a ninguna comunidad autónoma, al ser muy distintas.

6. Implicaciones del límite interautonómico

La frontera interna entre la CyL y la CM emerge constantemente en las entrevistas, en muchas ocasiones de forma sutil o vinculada a expresiones inocentes que, no por ello, dejan de resaltar su importancia. Así, es habitual centrar el discurso en una parte del PNSG o desconocer lo que ocurre en la otra: «No sé exactamente cómo está en el otro lado, pero supongo que tiene que ser igual, porque el PRUG es igual en ambos lados» (E_27). En ocasiones, la referencia al límite interautonómico es evidente, al considerarlo un obstáculo para la realización de ciertas actividades en la Sierra. Algunas de las personas entrevistadas explican que acudir a una delegación del parque no siempre es suficiente, al tener competencias solo en el sector del parque correspondiente a la comunidad autónoma en la que localicen dichas dependencias:

Nos obligan a pedir permisos tanto al parque nacional, a la comunidad autónoma de un sitio, como a la otra comunidad autónoma. [...] Lo lógico sería que a una sola entidad le pidiéramos el permiso, que sería el Parque Nacional. (E_7).

Los obstáculos legales o de índole administrativa son señalados como la principal dificultad para la cooperación. Más allá de aspectos estrictamente ligados al PNSG, desde los ayuntamientos implicados se entiende que cualquier tipo de cooperación formal con entidades locales vecinas, pero pertenecientes a otra comunidad autónoma, es inalcanzable. Con todo, algunas personas afirman que, desde un punto de vista informal, mediante relaciones personales, la comunicación y coordinación son habituales: «Compartimos experiencias, proyectos y demás, pero solo verbalmente. No podemos plasmar proyectos en común porque burocráticamente es imposible» (E_5).

7. ¿Un modelo adecuado?

El discurso sobre la gestión del PNSG ha llevado a las personas entrevistadas a pronunciarse también sobre el modelo de gestión de los parques nacionales en España. Las opiniones se pueden agrupar en tres grandes posiciones. La primera, y mayoritaria, es fuertemente crítica con el modelo actual: «[M]e parece una aberración» (E_2). Este grupo considera que un mando único por parte del OAPN funcionaría mucho mejor.

La segunda, que sostienen numerosas personas, aboga por trabajar la mejora del modelo existente, aunque reconocen que requiere un gran esfuerzo de coordinación y cooperación. Consideran que el problema no radica en su formulación, sino en su implementación: «No veo tan problemático el modelo de gestión, sino, a veces, los recursos, el personal para poder llevarlo a cabo...» (E_19).

En tercer lugar, y minoritaria, está la postura que considera que el modelo es adecuado, especialmente en situaciones como la del PNSG, en la que las partes son tan diferentes. Es llamativo que esta postura no sea compartida por ninguna persona empleada en el sector público, ya esté vinculada al PNSG o a las administraciones locales.

Del debate anterior deriva una reflexión sobre la política y su carácter perturbador en la gestión del PNSG. Las personas entrevistadas entienden que resulta problemático que ciertos representantes políticos se inmiscuyan en las labores técnicas o que determinadas tareas se subordinen a la situación política:

A veces no se colabora por posicionamiento político. No porque no haya que hacerlo, y no porque no se crea que es bueno para el parque, sino [...] por no facilitar al del otro color que se ponga la medalla. (E_14).

8. Turismo y uso recreativo

Como se ha comentado con anterioridad, la principal consecuencia señalada tras la declaración del Parque Nacional es el fuerte aumento de visitantes, que muchos entrevistados califican de «masificación»: «Cuando visitas el Guadarrama [...] parece que estás como en una especie de parque de atracciones de montaña» (E_17). Se declara que este crecimiento ha generado problemas de movilidad y presión sobre los ecosistemas:

El problema de accesibilidad al Guadarrama es una de las cosas que el parque tiene que resolver y no tiene resuelto todavía. El subprograma que deriva del PRUG de movilidad es posiblemente de las cosas más importantes pendiente de hacer. (E_13).

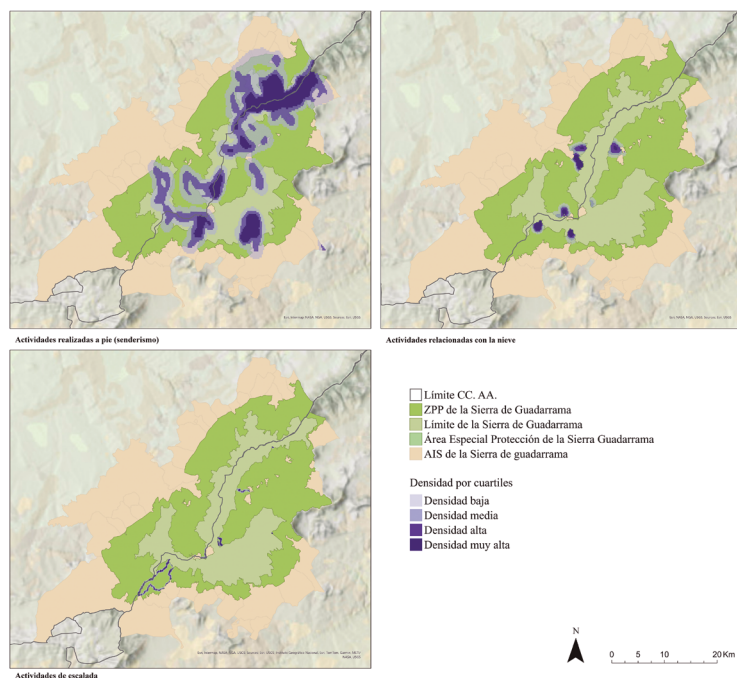
La presión no se distribuye por igual: mientras que en CyL se percibe un control más estricto, en la CM se atribuye a la gestión un carácter más permisivo y orientado a usos recreativos intensivos. Ante esta situación, complementando lo expuesto en las entrevistas, se han analizado las rutas compartidas en *Wikiloc* con el objetivo de caracterizar la dimensión y distribución espacial de las actividades turístico-deportivas en el PNSG (Figura 9.3).

El senderismo y las actividades realizadas con bicicleta concentran la mayor parte de recorridos, seguidos por modalidades específicas como alpinismo, escalada o actividades de nieve. La huella digital revela una clara concentración en la vertiente madrileña, de mayor extensión, y donde se ubican enclaves emblemáticos como Cotos, las cumbres y los lagos de Peñalara o La Pedriza del Manzanares, así como donde se concentran mejores accesos, infraestructuras de acogida y centros de visitantes. Este patrón confirma la hipótesis inicial de una mayor presión en el sector gestionado por la CM, que reconoce el PNSG en su promoción turística regional, en contraste con la parte castellano-leonesa, de uso más limitado y donde el parque no es considerado un atractivo turístico tan relevante dentro de su oferta. En este sentido, el límite interautonómico no es neutro y marca desigualdades en la intensidad y tipología del uso recreativo.

Además del volumen, preocupa la diversificación de las prácticas, en especial las carreras de montaña y la irrupción de la bicicleta eléctrica, que permite acceder a espacios hasta ahora poco frecuentados. Esta proliferación de usos refuerza la idea de que la gestión del PNSG se enfrenta no solo a un problema de cantidad, sino también de gobernanza frente a dinámicas recreativas distintas a ambos lados de la frontera autonómica.

Finalmente, emerge un debate en torno al propio valor del sello *Parque Nacional*. Una parte de las personas entrevistadas entiende que el incremento de visitantes responde a una tendencia general en las áreas de montaña, mientras que

Figura 9.3. Densidad de las rutas turístico-deportivas



Fuente: Mínguez y Vila-Lage (2024, p. 437)

la opinión mayoritaria considera que la declaración de 2013 funcionó como un efecto llamada: «En el fondo en esa declaración, en esa publicación en el *Boletín Oficial del Estado*, está la creación de un destino turístico de naturaleza» (E_15).

9. Conclusiones

El caso del PNSG muestra con claridad que el límite entre CyL y la CM actúa como una frontera interna con efectos significativos sobre su funcionamiento. Las diferencias entre ambas CC. AA. permean en el Parque Nacional y, como señaló una de las personas entrevistadas, «ese límite administrativo entre una comunidad autónoma y otra no se borra por el hecho de que sea Parque Nacional» (E_16).

Las desigualdades en financiación, personal y aplicación de los instrumentos de planificación reflejan las implicaciones del límite autonómico. Esta constatación refuerza la validez del marco de las áreas protegidas transfronterizas (TBPA) en contextos descentralizados como el del Estado español. Las dinámicas observadas en el PNSG son comparables a las de las fronteras internacionales descritas por

autores como Sandwith et al. (2001) o Depraz (2008). Aunque la declaración del PNSG impulsó la relación entre administraciones que hasta entonces actuaban de espaldas en materia de espacios naturales protegidos, la cooperación sigue siendo frágil y se apoya, en buena medida, en relaciones personales. La coordinación a través del OAPN resulta valiosa, pero insuficiente para garantizar la unidad funcional del conjunto. Las asimetrías institucionales y económicas entre las dos CC. AA. continúan generando desequilibrios que cuestionan la coherencia del modelo.

En lo que respecta al turismo y al uso recreativo, la vertiente madrileña concentra la mayor parte de las actividades y visitantes, impulsada por una gestión más flexible y por una red más densa de accesos e infraestructuras. El efecto llamada de la declaración de 2013 ha intensificado la presión sobre los enclaves más accesibles, confirmando lo señalado por Wall y Fredman (2007) sobre el poder simbólico del «sello *Parque Nacional*» como reclamo turístico.

El análisis de este caso invita a reflexionar sobre la coherencia y la eficacia del modelo de gestión compartida. Mantener una categoría unificada sobre realidades institucionales tan dispares puede vaciar de contenido la noción de parque nacional como espacio natural protegido. En este contexto, como recordaba otro entrevistado, «el mapa de los parques nacionales debe ser un mapa físico, no un mapa político» (E_30). Por ello, resulta imprescindible avanzar hacia fórmulas de cooperación más sólidas y dotadas de recursos. La apuesta debe ser doble: reforzar la coordinación horizontal entre CC. AA. y garantizar una función de mediación efectiva por parte de la Administración central.

En definitiva, el PNSG demuestra que las fronteras internas importan. No son simples líneas en el mapa, sino estructuras que condicionan la gestión de los espacios naturales protegidos. Consolidar la cooperación interautonómica no solo es una necesidad para mejorar el funcionamiento del PNSG, sino también una condición para no comprometer el propio concepto de parque nacional. Es necesario convertir el PNSG en un verdadero espacio común, superar la lógica de los «dos parques» y apostar decididamente por la gobernanza compartida.

Agradecimientos

Roberto Vila-Lage es beneficiario de una ayuda concedida en el marco del Programa de ayudas a la etapa posdoctoral de la Xunta de Galicia (Consellería de Educación, Ciencia, Universidades e Formación Profesional). Agradecemos la participación de todas las personas entrevistadas.

Referencias

- BARROS, C., MOYA-GÓMEZ, B. y GUTIÉRREZ, J. (2020) «Using Geotagged Photographs and GPS Tracks from Social Networks to Analyse Visitor Behaviour in National Parks». *Current Issues in Tourism*, 23 (10), pp. 1291–1310. <https://doi.org/10.1080/13683500.2019.1619674>
- CARRERAS, X. A. (2012) «Parques Nacionales y peronismo histórico. La patria mediante la naturaleza». *Estudios y Perspectivas en Turismo*, 21, pp. 1318–1335.
- CHIUTSI, S. y SAARINEN, J. (2017) «Local Participation in Transfrontier Tourism: Case of Sengwe Community in Great Limpopo Transfrontier Conservation Area, Zimbabwe». *Development Southern Africa*, 34 (3), pp. 260–275. <https://doi.org/10.1080/0376835X.2016.1259987>
- COPE, M. y HAY, I. (2021) «Where Are We Now? Qualitative Research in Human Geography». En: Hay, I. y Cope, M. (eds.), *Qualitative Research Methods in Human Geography*. Don Mills: Oxford University Press, pp. 3–17.
- DEPRAZ, S. (2008) *Géographie des espaces naturels protégés. Genèse, principes et enjeux territoriaux*. Paris: Armand Colin.
- DI MÉO, G. y BULEÓN, P. (2005) *L'espace social. Lecture géographique des sociétés*. Paris: Armand Colin.
- DUDLEY, N. (ed.) (2008) *Guidelines for Applying Protected Area Management Categories*. Gland: International Union for Conservation of Nature.
- ERG, B., VASILJEVIĆ, M. y MCKINNEY, M. (eds.) (2012) *Initiating Effective Transboundary Conservation. A Practitioner's Guideline Based on the Experience from the Dinaric Arc*. Gland/Belgrade: International Union for Conservation of Nature.
- GÓMEZ MENDOZA, J. (1998) «The Persistence of Romantic Ideas and the Origins of Natural Park Policy in Spain». *Finisterra*, 65, pp. 51–63. <https://doi.org/10.18055/Finis1724>
- HERNÁNDEZ CARRERA, R. M. (2014) «La investigación cualitativa a través de entrevistas: su análisis mediante la teoría fundamentada». *Cuestiones Pedagógicas*, 23, pp. 187–210.
- LINDE, H. van der, OGLETHORPE, J., SANDWITH, T., SNELSON, D. y TESSEMA, Y. (2001) *Beyond Boundaries: Transboundary Natural Resource Management in Sub-Saharan Africa*. Washington: Biodiversity Support Program.
- MARTÍNEZ DE PISÓN, E. (2012) «El proceso de creación del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama». *Cuenta y Razón*, 24, pp. 45–50.
- MCCALLUM, J. W., VASILJEVIĆ, M. y CUTHILL, I. (2015) «Assessing the Benefits of Transboundary Protected Areas: A Questionnaire Survey in the Americas and the Caribbean». *Journal of Environmental Management*, 149, pp. 245–252. <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2014.10.013>
- MAYER, M., ZBARASZEWSKI, W., PIEŃKOWSKI, D., GACH, G. y GERNERT, J. (2019) *Cross-Border Tourism in Protected Areas. Potentials, Pitfalls and Perspectives*. Cham: Springer.

- MÍNGUEZ, C., DE LA CALLE VAQUERO, M. y GARCÍA HERNÁNDEZ, M. (2015) «Nuevas lecturas territoriales de las actividades turístico-deportivas: huella digital y SIG». En: De la Riva, J., Ibarra, P., Montorio, M. y Rodríguez, M. (coords.), *Análisis espacial y representación geográfica: innovación y aplicación*. Zaragoza: Universidad de Zaragoza, pp. 759–768.
- MÍNGUEZ, C. y VILA-LAGE, R. (2024) «El impacto de las actividades turístico-deportivas en la gestión del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama». En: Ferrandis, A., Zornoza, C. y Sánchez Cabrera, J. V. (eds.), *Repensando los destinos turísticos en tiempos de cambio global*. València: Universitat de València, pp. 429–445.
- MITECO (2025) *Visitantes en la Red de parques nacionales*. <https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/parques-nacionales-oapn/red-parques-nacionales/desarrollo-socioeconomico/informes/Visitantes%20a%20los%20Parques%20Nacionales%20Espa%C3%B1oles.%20A%C3%B1o%202024.pdf>
- ORTEGA CANTERO, N. (2009) «La valoración cultural del paisaje de la Sierra de Guadarrama». En: Pillet, F., Cañizares, M. C. y Ruiz, Á. R. (coords.), *Geografía, territorio y paisaje. El estado de la cuestión: actas del XXI Congreso de Geógrafos Españoles*. Ciudad Real: Universidad de Castilla-La Mancha, pp. 1263–1276.
- OSZLANYI, J. (2001) «Report of the Ad hoc Task Force on Transboundary Biosphere Reserves». En: UNESCO. Seville +5. *International Meeting of Experts Proceedings = Comptes rendus = Actas International Meeting of Experts on the Implementation of the Seville Strategy for Biosphere Reserves*. Pamplona, October 23–27. Paris: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, pp. 55–57. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf00000123605>
- SANDWITH, T., SHINE, C., HAMILTON, L. y SHEPPARD, D. (2001) *Transboundary Protected Areas for Peace and Cooperation*. Gland/Cambridge: International Union for Conservation of Nature.
- SOLÍS, E. (2008) «El horizonte urbano madrileño: más allá de la región político-administrativa». *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, 28 (1), pp. 133–162.
- VASILJEVIĆ, M., ZUNCKEL, K., MCKINNEY, M., ERG, B., SCHOON, M. L. y MICHEL, T. R. (2015) *Transboundary Conservation: A Systematic and Integrated Approach*. Gland: International Union for Conservation of Nature. <https://doi.org/10.2305/IUCN.CH.2015.PAG.23.en>
- VILA-LAGE, R. (2024) «A National Park Split by an Internal Border. Analysing the Case of Sierra de Guadarrama (Spain)». *Land Use Policy*, 137 (107000). <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2023.107000>
- WALL, S. y FREDMAN, P. (2007) «Protected Areas as Attractions». *Annals of Tourism Research*, 34 (4), pp. 839–854. <https://doi.org/10.1016/j.annals.2007.03.011>
- ZOE, J. H. (2019) «National Parks in China: Parks for People or for the Nation?». *Land Use Policy*, 81, pp. 825–833. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2018.10.034>

Referencias legales

- «LEY 7/2013, de 25 de junio, de declaración del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama». *Boletín Oficial del Estado*, 26/06/2013 (152), pp. 47795–47852. <https://www.boe.es/boe/dias/2013/06/26/pdfs/BOE-A-2013-6900.pdf>
- «LEY 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales». *Boletín Oficial del Estado*, 04/12/2014 (293), pp. 99762–99792. <https://www.boe.es/boe/dias/2014/12/04/pdfs/BOE-A-2014-12588.pdf>
- «DECRETO 16/2019, de 23 de mayo, por el que se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama en el ámbito territorial de la Comunidad de Castilla y León». *Boletín Oficial de Castilla y León*, 24/05/2019 (98), pp. 25548–25851. <https://bocyl.jcyl.es/boletines/2019/05/24/pdf/BOCYLD-24052019-1.pdf>
- «DECRETO 18/2020, de 11 de febrero, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid». *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, 29/02/2020 (51), 3–404. https://gestion.comunidad.madrid/rlma_web/html/web/Descarga.icm?ver=S&idLegislacion=5155&idDocumento=1

10. ELS PORTS: ¿LA CONFLUENCIA DE TRES COMUNIDADES AUTÓNOMAS ES UN ESTÍMULO PARA UNA COOPERACIÓN NECESARIA?

MARIA TERESA VADRÍ FORTUNY

Universitat de Barcelona

mtvadri@ub.edu

Resumen

El estudio analiza la protección y gestión del macizo de Els Ports, espacio natural que se extiende por Aragón, Catalunya y València, como caso paradigmático que refleja las dificultades de cooperación interautonómica en áreas limítrofes. A pesar de su relevancia ecológica y su inclusión en la Red Natura 2000, su tratamiento es desigual: Catalunya y València han declarado parques naturales, mientras que en Aragón no ha prosperado esta categoría. La investigación, basada en entrevistas a actores locales e institucionales, evidencia la ausencia de mecanismos formales de colaboración, limitada a emergencias o proyectos puntuales. Sin duda, la fragmentación administrativa y competencial genera disfunciones en la gestión, agravadas por la dispersión normativa y organizativa y, a menudo, por la falta de voluntad política. A partir de los resultados obtenidos, el trabajo propone impulsar diversos instrumentos de cooperación para garantizar una gobernanza integral, sostenible y coherente que asegure una mejora en la conservación de este espacio transfronterizo.

Abstract

The study analyses the protection and management of Els Ports massif, a natural area spanning Aragon, Catalonia and Valencia, as a paradigmatic case that illustrates the challenges of interregional cooperation in border areas. Despite its ecological significance and inclusion in the Natura 2000 Network, its treatment is uneven: Catalonia and Valencia have designated natural parks, whereas this category has not been established in Aragon. The research, based on interviews with local and institutional stakeholders, reveals the absence of formal collaboration

mechanisms, which are limited to emergencies or specific projects. Undoubtedly, administrative and jurisdictional fragmentation generates dysfunctions in management, exacerbated by regulatory and organisational dispersion and, often, by a lack of political will. Based on the findings, the study proposes promoting various cooperation instruments to ensure integrated, sustainable, and coherent governance that guarantees improved conservation of this cross-border area.

1. Introducción

En el contexto del proyecto en el que se inscribe, este trabajo tiene como objetivo presentar cuál es el tratamiento, y, por tanto, cuál es la protección y gestión, que se ha aplicado al macizo de Els Ports, considerando su situación geográfica. Se trata de un espacio natural —Els Ports de Tortosa–Beseit, en adelante Els Ports— de especial relevancia por sus características naturales y, también, a efectos de la investigación desarrollada, por extenderse sobre el territorio de tres comunidades autónomas (CC. AA.), Aragón, Catalunya y València, que, a su vez, han intervenido de modo distinto sobre el mismo patrimonio natural. Sin duda, se trata de un caso de estudio paradigmático de cómo en el Estado, han transcurrido —o no— las relaciones de cooperación interautonómica en áreas limítrofes. En este sentido, además, resulta especialmente significativo como supuesto que permite conjugar la dimensión ambiental con la relativa a la organización territorial del Estado y sus consecuencias.

En cuanto al ámbito material objeto de estudio, es importante considerar, en primer lugar, que el análisis se inscribe en el marco de las políticas públicas orientadas a la sostenibilidad que deben tener en cuenta la globalidad y la complejidad, así como una visión transversal, multidimensional y de imprescindible gobernanza compartida, que debe integrarse en la toma de decisiones públicas (Cerrillo, 2005; Farinós, 2008). En segundo lugar, debe subrayarse que el estudio se centra en los espacios naturales, que son parte de un patrimonio natural en el que es innegable la situación de emergencia planetaria que requiere una acción global. La constante pérdida de biodiversidad, así como su degradación progresiva y generalizada exigen una intervención pública urgente que se fundamenta hoy en los mandatos que, aunque con distinta naturaleza y grado de eficacia, se contemplan en el Derecho internacional, europeo e interno/estatal (García Ureta, 2010). Y, en tercer lugar, debe insistirse en que la actuación pública en este ámbito debe priorizar una visión integral que supere los —tradicionales— enfoques frag-

mentarios de modo que se asegure la conectividad ecológica y la integridad de los ecosistemas. Els Ports como espacio dotado de una constatable continuidad ecológica —que trasciende los límites administrativos— se presenta como un territorio en el que esta perspectiva resulta especialmente pertinente (Palomar, 2024; Uriarte, 2025a).

En cuanto al contexto derivado del modelo de organización territorial, el Estado autonómico ha configurado, por una parte, como ya es sabido, una distribución competencial de la que ha emanado un marco jurídico complejo en el que se generan tratamientos jurídicos desiguales ante situaciones y problemáticas equivalentes o similares. Por otra parte, la descentralización llevada a cabo ha conllevado un elevado grado de complejidad administrativa como consecuencia de la superposición de límites autonómicos, provinciales y locales (y estatales dependiendo de la materia). Estos factores, entre otros, provocan un escenario de disfunciones en el desarrollo de las políticas públicas, también en las relativas al efectivo y eficaz desempeño de la función pública de protección ambiental. Se trata de una organización compleja que debe sustentarse, entre otros, en el principio de colaboración entre territorios que precisa la aplicación de mecanismos que favorezcan la cooperación interautonómica voluntaria. El deber de ayuda mutua se convierte en una exigencia ineludible en el caso de áreas limítrofes o *fronteras* interautonómicas (Galindo, Santasusagna y Tort, 2019), como ocurre en el presente caso y ya ha sido abordado en otros espacios naturales, como los situados entre las CC. AA. de Madrid y Castilla y León por Vila-Lage (2024) o entre esta última y Galicia por Paül et al. (2018). En relación con la obligación de proteger y gestionar el espacio natural objeto de estudio, la necesidad de cooperación resulta evidente y debería traducirse en actuaciones conjuntas entre las distintas administraciones implicadas.

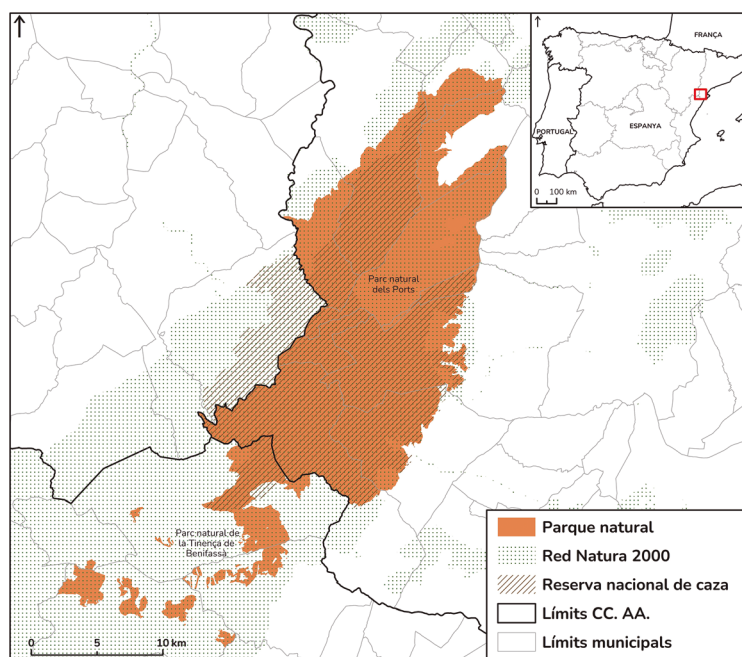
A partir de las premisas expuestas, los objetivos del estudio se desarrollan en torno a dos cuestiones principales. En primer lugar, se trata de identificar el grado de protección y gestión del espacio natural de Els Ports en cada uno de los territorios implicados —Aragón, Catalunya y València— y analizar los distintos tratamientos jurídicos llevados a cabo, así como, sucintamente, sus características y sus causas. En segundo lugar, se deben examinar las relaciones de colaboración entre los territorios limítrofes en el ejercicio del deber de protección y gestión del espacio natural, con el fin de poder constatar si existe o no cooperación interautonómica.

2. Área de estudio

2.1. Els Ports (de Tortosa–Beseit), espacio natural afectado por los límites interautonómicos

El área de estudio comprende un macizo montañoso de más de 800 km² formado por diversas sierras inextricables, que constituyen, en lo fundamental, el fragmento más litoral del Sistema Ibérico, de forma que la elevación de los 1441 m del Mont Caro, su cúspide, resulta muy activa desde la costa. Su posición geográfica favorece la continuidad ecológica y la conectividad entre territorios, destacando por la diversidad de ecosistemas y la riqueza biológica que contiene, con una importante variedad de especies y hábitats naturales (Galindo y Santasusagna, 2020). Se trata, además, de espacios fronterizos unidos geográficamente con claras interrelaciones económicas, sociales y culturales.

Figura 10.1. Área de estudio



Fuente: Elaboración de R. Vila-Lage a partir de <https://www.ign.es>

El área se distribuye entre las provincias de Tarragona (Catalunya), Teruel (Aragón) y Castelló (Comunitat Valenciana). Corresponden 35.050 ha al Parc natural dels Ports (Catalunya), que integra también una reserva natural parcial (les Fagedes dels Ports, 867 ha). A efectos del análisis posterior, resulta de interés señalar que el 61% del espacio en Catalunya es de titularidad pública (correspondiendo un 41% a ayuntamientos y un 20% a la Generalitat) y el 38% es de titularidad privada. Pertenecen al Parc natural de la Tinença de Benifassà (Comunitat Valenciana) 4.967,55 ha, mayoritariamente de titularidad pública. Solo algunas fincas son de titularidad privada, de modo que por su distribución se configura como un parque con discontinuidad territorial. Finalmente, las 4.631 ha situadas en Aragón, como veremos, tienen como única categoría de protección la Zona de Especial Conservación (ZEC) de la Red Natura 2000 y son, a diferencia de los anteriores casos, mayoritariamente de titularidad privada.

2.2. Breve referencia al régimen de protección y gestión. Superposición de figuras

En el caso del área situada en Catalunya, el Decreto catalán 160/2001 declara el Parc Natural dels Ports y, en su seno, la Reserva Natural Parcial de la Fageda dels Ports. La decisión se produjo en aplicación de la Ley catalana 12/1985, de espacios naturales —pionera en ese momento en el contexto español— y de su principal instrumento de desarrollo, el Plan de espacios de interés natural, aprobado por Decreto catalán 328/1992 (PEIN). Por lo que se refiere a la gestión del parque, no cuenta, al cierre de este trabajo, ni con plan especial de protección del medio natural y del paisaje —como establece el art. 5 de la Ley 12/1985— ni con el correspondiente plan rector de uso y gestión —en adelante PRUG—. Además de su calificación como parque natural, confluyen en el espacio otras figuras de protección: forma parte de la Red Natura 2000 como Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA) (Acuerdo del gobierno catalán GOV/112/2006) y ZEC (Acuerdo, del mismo gobierno, GOV/150/2014), y comprende el Refugio de fauna salvaje de Els Estrets (205 ha). Además, la totalidad del parque está incluida en la Reserva de la Biosfera de Terres de l'Ebre (una de las más grandes del Estado, con cerca de 370.000 ha), declarada por la UNESCO en 2013, aunque ya se han formulado numerosas dudas en España relativas a si las reservas de la biosfera pueden ser consideradas perímetros protegidos (Paül, Vila-Lage y Trillo, 2022).

La declaración como parque natural del área comprendida en territorio de la Comunitat Valenciana, se produce con posterioridad. Así, y de acuerdo con las previsiones de la Ley valenciana 11/1994, de espacios naturales protegidos, un lustro después de su homólogo catalán, el Decreto valenciano 70/2006, de 19 de mayo,

declara el Parc Natural de la Tinença de Benifassà. También en este caso el parque forma parte de la Red Natura 2000, habiéndose declarado ya con anterioridad como ZEPA —en el año 2000, según consta en la p. 23278 del Acuerdo de 5 de junio de 2009, del Consell de la Generalitat valenciana, por el que se amplían las ZEPA valencianas— y, en 2006, como Lugar de Interés Comunitario (LIC) en 2006 por Decisión de la Comisión Europea, posteriormente ZEC. La situación difiere en relación con el sector catalán de Els Ports en cuanto a la planificación preceptiva. Así, como resulta práctica administrativa habitual en varias CC. AA., la declaración del parque natural vino acompañada de la del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN), mediante Decreto valenciano 57/2006. No obstante, y a pesar de la previsión de dos años contenida en la disposición final segunda de dicho decreto, no cuenta todavía con el PRUG correspondiente cuyo procedimiento de elaboración y aprobación se inicia por Orden valenciana de 29 de abril de 2008.

El tratamiento del espacio natural de Els Ports difiere todavía más en el caso del sector situado en Aragón, en relación con los dos citados. Las tentativas fracasadas, de distinta naturaleza, han dejado a esa parte del patrimonio natural sin categoría de protección homologable a los anteriores. En el marco de la legislación aragonesa aplicable —en particular, la Ley aragonesa 2/1992, de creación del Consejo de Protección de la Naturaleza, y la Ley 6/1998, de espacios naturales protegidos de Aragón, ambas con versiones refundidas como decretos legislativos aragoneses ulteriores, en concreto en 2013 y 2015—, el Gobierno autonómico propuso la declaración de parque natural hacia 2012–2013, sin obtener el consenso necesario por parte del territorio implicado, lo que sin duda tiene que ver con la distribución, antes señalada, en cuanto al porcentaje de hectáreas de titularidad privada en esta parte del espacio natural. Ello a pesar de la contundencia con la que el Consejo de Protección de la Naturaleza de Aragón (2012) se manifestó en ese momento a favor de dicha declaración bajo la denominación de «Puertos de Beceite/Els Ports de Beseit», con un fragmento sobre la protección del conjunto del macizo que resulta muy significativa:

Geográficamente los Puertos de Beceite/Els Ports de Beseit, se localizan en el extremo oriental de la provincia de Teruel y representa la parte aragonesa de la terminación oriental del Sistema Ibérico que da lugar al macizo montañoso de Els Ports, que se extiende también por las provincias colindantes de Tarragona y Castellón/Castelló, donde se encuentra protegido bajo la figura de Parque Natural [...].

La declaración por la Comunidad Autónoma de Aragón de parte del área aragonesa del macizo de Els Ports, ya incluido en la Red Natura 2000 (LIC y ZEPA), como Parque Natural aportaría homogeneidad en la gestión de este amplio espacio geográfico y supondría asumir el concepto de conectividad [...].

Se completaría por tanto bajo la misma figura de protección (Parque Natural) el mismo sistema ambiental [...]. (Consejo de Protección de la Naturaleza de Aragón, 2012, pp. 18–20).

En junio de 2017, la Proposición no de Ley núm. 215/17 —presentada en la cámara aragonesa por el grupo parlamentario de Podemos—, por la que se instaba al Gobierno de Aragón a declarar el parque natural, tampoco llegó a prosperar. En dicha propuesta se argumentaba que tanto la parte catalana como la valenciana del macizo se habían declarado ya como parque natural y que, además, Teruel era una de las pocas provincias sin ningún parque natural declarado. En todo caso, y aunque no se haya declarado como parque natural, el espacio situado en Aragón también se encuentra incluido en la Red Natura 2000, habiéndose declarado la ZEC Puertos de Beceite (Decreto aragonés 13/2021).

Considerando los objetivos de este trabajo, es oportuno señalar que Els Ports constituye un ámbito de gestión reconocido por ley a escala estatal desde los años sesenta. En efecto, fue declarado Reserva Nacional de Caza, con la denominación de «Puertos de Beceite», por Ley 37/1966, de creación de Reservas Nacionales de Caza, a causa de la presencia singular en el mismo de una especie cinegética muy valorada, la cabra hispánica, con una delimitación que explícitamente contenía las tres provincias. En el contexto actual, en el que el respeto, la gestión y la protección del patrimonio natural constituyen uno de los pilares básicos de la intervención pública, esta categoría puede suscitar, sin duda, el choque entre criterios e intereses diversos (Pita et al., 2012). Si bien la gestión posterior de las tres CC. AA. subsiguientes ha reconfigurado, cuando no abolido, en buena medida la disposición seminal, la delimitación y la figura de 1966 sigue siendo un referente ineludible en el territorio.

En este sentido, debe tenerse en cuenta que las reservas nacionales de caza se crean como «zonas geográficamente delimitadas y sujetas a régimen cinegético especial, establecidas por Ley con la finalidad de promover, fomentar, conservar y proteger determinadas especies, subordinando a esta finalidad el posible aprovechamiento de su caza» (art. 2, Ley 37/1966). No obstante, las afirmaciones contenidas en el preámbulo de la Ley de 1966 resultan especialmente ilustrativas de las motivaciones subyacentes en su creación, cuando establece:

En estas Reservas, previa la protección y cuidados necesarios, una vez que se consigan alcanzar niveles de densidad cinegética biológicamente adecuados, será llegado el momento de ordenar el aprovechamiento de esta riqueza, procurando dirigir hacia las comarcas afectadas una intensa corriente dineraria que permita mejorar sustancialmente sus condiciones económicas y sociales, con evidente beneficio de todos los intereses afectados. (Preámbulo de la Ley 37/1966).

Si bien la evolución de la intervención pública dirigida a satisfacer las exigencias de protección de la biodiversidad ha traído como consecuencia que algunas reservas nacionales de caza dejen de existir cuando el espacio natural se declara integrado en alguna de las categorías de protección,¹ no ocurre así en el caso que nos ocupa. Ni la declaración de sendos parques naturales ni la inclusión del espacio en la Red Natura 2000 han revertido su calificación y, por tanto, su consideración y gestión como Reserva Nacional de Caza. Este hecho resulta especialmente relevante en relación con la protección y conservación de la diversidad y riqueza ecológica del espacio, dado que la Reserva ocupa una parte sustancial dentro del ámbito natural de Els Ports. En concreto, abarca una superficie de 28.587 ha, de las cuales 16.000 ha pertenecen al territorio catalán, 2.858 ha al aragonés y 1.500 ha al valenciano. Globalmente, 13.000 ha son propiedad de las entidades locales, 7.000 ha lo son de propiedad particular y las 8.000 ha restantes pertenecen a otras administraciones superiores.

Conviene que nos refiramos en este punto, de manera breve, a cuál es el modelo de gestión que corresponde actualmente a la Reserva Nacional de Caza en la medida en la que esta constituye la única figura compartida para Els Ports. En el marco de las previsiones de la Ley 37/1966, pero ya en el contexto del Estado autonómico y del Decreto 2612/1974, por el que se reglamenta el funcionamiento de las mismas, y como consecuencia del Acuerdo de febrero de 1998 (Decreto catalán 115/1998, que, a su vez, deroga el anterior acuerdo aprobado por el Decreto catalán 196/1987), la Reserva es cogestionada por las tres CC. AA. (Pita et al., 2012). Esta gestión compartida se concreta en una estructura organizativa en la que la dirección técnica corresponde a la Generalitat de Catalunya, mientras que las dos subdirecciones recaen en las otras dos CC. AA. El Consejo de administración está integrado por la dirección técnica de la reserva, los departamentos responsables de la gestión cinegética, los municipios y los propietarios particulares. Asimismo, la Junta Consultiva está compuesta por representantes de las administraciones autonómicas, los municipios, los propietarios particulares, los consejos comarcales, las federaciones de caza, las organizaciones profesionales agrarias y las asociaciones de defensa de la naturaleza.

Por lo que aquí interesa, resulta significativo que en la composición de la Junta Consultiva de la Reserva no se contemple la representación de ninguno de

¹ Este es el caso de la Ley estatal 25/1980, sobre reclasificación del Parque Nacional de las Tablas de Daimiel, que deja sin efecto, en su disposición final tercera, lo referente a la creación y reglamentación del funcionamiento de la Reserva Nacional de Caza creada en 1966, así como de la Ley estatal 3/1999, por la que se crea el Parque Nacional de Sierra Nevada, que deroga, en su disposición derogatoria primera, la declaración de la Reserva Nacional de Caza en este espacio, también aprobada de 1966.

los dos parques naturales. En el mismo sentido, es remarcable que la Reserva Nacional de Caza no se encuentre representada en la Junta Rectora del Parc Natural dels Ports (Catalunya); sí, en cambio, en el llamado «Consejo de Cooperación» (Decreto catalán 160/2001), un órgano con muy poca incidencia real en la gestión del parque. Sin embargo, la Reserva Nacional de Caza está en la Junta Rectora del Parc Natural de la Tinença de Benifassà (Decreto valenciano 70/2006). El distinto porcentaje de titularidad privada en ambos parques incide, posiblemente, en esta diferencia de composiciones. En todo caso, este hecho constituye una muestra más de la falta de homogeneidad en el tratamiento y consideración de las distintas cuestiones que pueden afectar a un mismo espacio natural. Y, sin duda, pone de manifiesto las importantes carencias en la consideración del necesario tratamiento integral y transversal en la gestión de los distintos aspectos que inciden en los espacios naturales.

3. Consideraciones metodológicas

Para abordar los objetivos planteados en el estudio, en el marco del proyecto de investigación, se ha optado por una metodología cualitativa basada en entrevistas semiestructuradas. El propósito ha sido el de recoger las opiniones, experiencias, percepciones y valoraciones de los diversos actores implicados —desde diversas perspectivas— en la gobernanza y la gestión del espacio natural objeto de análisis. Por ello, tras el estudio y examen de las diversas opciones, se seleccionó una pluralidad de agentes con la finalidad de incorporar los distintos prismas necesarios para desarrollar nuestro estudio. Se incluyeron responsables políticos, gestores y expertos que garantizaran la representación de los tres territorios autonómicos en los que se extiende el espacio natural de Els Ports (Aragón, Catalunya y Comunitat Valenciana), así como también de la Reserva Nacional de Caza de Els Ports de Tortosa-Beseit, por las particularidades antes señaladas. En total, se realizaron 11 entrevistas, con una representación territorial equilibrada; por CC. AA., cinco correspondieron a la parte catalana (código C en el apartado de resultados) y tres a cada uno de los dos otros territorios representados (A para Aragón; V para València).

El enfoque adoptado permitió recoger la complejidad y diversidad de los aspectos a considerar, así como identificar matices significativos en el contexto de la materia analizada. Se abarcó a una diversidad institucional que incluye tanto a responsables políticos como a personal técnico-administrativo, de las administraciones autonómicas competentes en los parques ($n=2$), de las administraciones locales —con varios casos de participación en entidades supralocales de alcance comarcal— ($n=7$) y de la gestión específica de la Reserva Nacional de Caza ($n=1$).

Asimismo, se entrevistó un actor destacado de la sociedad civil muy implicado en el territorio (n=1).

Las entrevistas se desarrollaron durante el mes de mayo (días 23 y 30) y junio (días 4, 5 y 10) de 2025, con una duración media de 60 a 90 minutos siguiendo un guion semiestructurado. En ellas se abordaron los siguientes aspectos:

- la percepción sobre la protección y gestión del espacio natural, así como sobre la gobernanza y la cooperación interterritorial, tanto en general como en relación con la gestión concreta del espacio;
- los posibles ejemplos de colaboración efectiva entre los territorios limítrofes en la gestión del espacio;
- la valoración del estado actual de los instrumentos de planificación y gestión; y
- la identificación de retos y oportunidades para mejorar la protección y gestión mediante la cooperación interautonómica y municipal.

Las conversaciones se grabaron (con el consentimiento previo de los entrevistados) y fueron posteriormente transcritas para su análisis. A continuación, se examinaron las entrevistas con el fin de identificar las ideas comunes, aquellas que surgían de manera recurrente, así como las diferencias y los aspectos en los que los distintos participantes coincidían.

A partir de los objetivos inicialmente planteados y del análisis de las entrevistas realizadas, los resultados obtenidos se presentan de forma sintética y organizados en tres apartados. En primer lugar, se aborda el estado de la colaboración interautonómica, centrándonos en cómo y hasta qué punto se ha desarrollado la cooperación, especialmente en lo relativo a la gestión del espacio natural. En segundo lugar, se exponen los resultados referidos a la percepción del territorio sobre la colaboración entre las CC. AA. ante la situación identificada, tanto en lo que respecta a la gestión del espacio natural como, de manera más general, a la gobernanza territorial en las áreas limítrofes objeto de estudio. Finalmente, se presenta de manera más específica la percepción de los actores implicados entrevistados sobre las necesidades de gobernanza y colaboración vinculadas a una mejor y más adecuada gestión y protección del espacio natural de Els Ports.

4. La realidad de la colaboración y cooperación interautonómicas

Atendiendo a las particularidades del ámbito objeto de estudio y considerando las distintas posibilidades que ofrece el ordenamiento jurídico (Vega, 2016; Vilalta,

2017; Uriarte, 2025b) —tal como concretaremos más adelante— se observa que, en términos generales, la cooperación formalizada entre las tres CC. AA., en cuanto a las áreas comprendidas en el espacio natural, es inexistente respecto a la protección y gestión del mismo.

La cooperación efectiva únicamente se activa en situaciones de emergencia, según manifestaron algunos participantes: «Las cooperaciones solo están cuando hay emergencias, cuando surge la emergencia la cooperación es absoluta» (A2). Efectivamente, sí existe cooperación entre las CC. AA. en materia de incendios forestales, formalizado mediante convenios suscritos en esta materia (Agudo, 2011; Galindo y Vadri, 2025). No obstante, tal como señalaron diversos de los interlocutores, la cooperación en estos casos se focaliza en el momento en el que ya está presente la emergencia, pero no en fases anteriores con el objetivo de gestionar adecuadamente el riesgo. Se afirma en este sentido que la cooperación se hace efectiva «en la extinción, no en la prevención» (A2).

Por lo que se refiere al gobierno de la gestión del espacio natural, tampoco hay muestras de mecanismos que faciliten la colaboración interautonómica. De acuerdo con el Decreto 160/2001, de declaración del Parque Natural de Els Ports, en el caso de Catalunya, la gestión se lleva a cabo mediante una unidad técnica al frente de la cual se encuentra el director del Parque y la Junta Rectora como órgano colegiado; en esta, se hallan representados la administración de la Generalitat, la Diputació de Tarragona, los consejos comarcales y de los ayuntamientos en el ámbito de los que se sitúa el parque, el Institut per al Desenvolupament de les Comarques de l'Ebre, los propietarios particulares y las entidades de protección y defensa de la naturaleza con presencia efectiva en el parque. El Decreto prevé, como se ha indicado anteriormente, un Consejo de Cooperación, como órgano de colaboración, integrado por entidades y asociaciones representativas de los sectores sociales interesados.

En el caso del Parque Natural de la Tinença de Benifassà, en el momento en el que realizamos las entrevistas existe un dinamizador del parque y una técnica de la Conselleria de Medi Ambient, Aigua, Infraestructures i Territori de la Generalitat Valenciana que, de manera provisional, ejerce la función de conducir la gestión del parque, al no estar nombrado el director-conservador previsto en el Decreto valenciano 70/2006. El decreto declarativo prevé también una Junta Rectora, como órgano de carácter asesor, consultivo y de participación, en la que está presente una nutrida representación de los distintos actores públicos y privados implicados; entre otros, distintos departamentos de la administración autonómica, la Diputació de Castelló, la Confederación Hidrográfica del Júcar y los municipios, así como diversas asociaciones representativas de diversos intereses y los propietarios privados.

Así pues, resulta claro que en ninguno de los órganos colegiados se contempla la participación de representantes de los territorios limítrofes sobre los que se extiende el espacio natural de Els Ports. Además, según las entrevistas realizadas, en ningún caso se ha invitado a los responsables de los respectivos parques a participar, aunque sea de modo informal, en las reuniones de las juntas correspondientes a los otros territorios. En Aragón, al no haber prosperado la declaración del parque en el ámbito correspondiente a esta comunidad autónoma, no existen órganos de gestión específicos y, según la información obtenida de las entrevistas, tampoco se desarrolla ningún tipo de intervención ni actuación pública concreta dirigida a la gestión del espacio natural. En consecuencia, tampoco en el plano de la gobernanza puede materializarse ningún tipo de colaboración formal.

Ante este escenario, las escasas relaciones de colaboración entre ambos parques se desarrollan principalmente mediante contactos informales o colaboraciones puntuales entre los responsables de su gestión. En el caso de Aragón, y como consecuencia de la particular situación del espacio natural en el área situada en esta comunidad, las relaciones son inexistentes debido a la ausencia de un interlocutor definido. Son ejemplos de esta colaboración puntual, más o menos formalizada, el desarrollo de proyectos técnicos con un objetivo muy específico y dirigidos a la reintroducción de determinadas especies de fauna. Nos referimos, en particular, al proyecto de reintroducción del quebrantahuesos y el buitre negro, ambos vigentes en el momento de realizar las entrevistas. El primero, que tiene como ámbito el conjunto del Maestrat/Maestrazgo entendido de forma amplia, y está liderado por la Generalitat Valenciana en colaboración con el Ministerio competente, el Gobierno de Aragón, la Generalitat de Catalunya y la Fundación para la Conservación del Buitre (más conocida por sus siglas en inglés, VCF). El segundo, a su vez, está siendo liderado por el parque catalán en colaboración directa con el valenciano.

En contraposición con esta ausencia de colaboración formal, varios entrevistados señalan que sí existen relaciones de colaboración continuada y fluida — aunque informales — entre los municipios del espacio natural. Estas colaboraciones se concretan en servicios o actuaciones de competencia municipal, como es la conservación y mantenimiento de caminos y vías rurales o la gestión de la Vía Verde de la Val de Zafán o del Baix Ebre.²

² Se trata de un itinerario no motorizado, seguro y accesible, que recupera un antiguo trazado ferroviario abandonado para su uso recreativo —cicloturístico y senderista— muy próximo al espacio natural y que, en algunos tramos, discurre por las inmediaciones de su límite (en las comarcas catalanas de la Terra Alta y el Baix Ebre). La vía verde es gestionada por los consejos comarcales del Baix Ebre y de la Terra Alta..

5. Proyectos de intervención interautonómicos: algunos intentos fallidos

Entre 2015 y 2021 se promovieron diversos proyectos de intervención en el territorio, de distintas naturalezas y alcances, que resultaron intentos fallidos de cooperación interautonómica —o al menos de actuación conjunta— en el territorio de Els Ports y su entorno. Se trata de iniciativas que no han prosperado o no han llegado a afianzarse, ya sea por falta de consenso territorial, por suscitar distintas respuestas institucionales o por ausencia de voluntad en el impulso de las actuaciones necesarias para asegurar su desarrollo y consolidación.

El primer ejemplo de ello fue el proyecto «*Tres Territoris, una mateixa terra*» (2015), impulsado conjuntamente por los consejos comarcales del Matarranya/Matarraña (Aragón) y la Terra Alta (Catalunya), junto con la Mancomunitat Comarcal dels Ports (Comunitat Valenciana). La iniciativa buscaba abrir una vía de colaboración en materia de promoción y desarrollo turísticos. Sin embargo, su alcance real fue limitado y, según varios testimonios, se trató de «un folleto informativo limitado a la promoción del turismo» (A2). Esto confirma los resultados de Galindo y Santasusagna (2020), quienes subrayan que *Tres Territoris* no se tradujo en acciones concretas que asegurasen una continuidad en la colaboración.

Otro caso significativo es el «Proyecto El Maestrazgo–Els Ports» (2020), promovido por la Fundación Global Nature y concebido como una propuesta de intervención integral en el espacio natural basada en la ampliación de los dos parques a un conjunto territorial mucho más amplio. El objetivo, según se constata en su página web, consistía en:

convertir a la región de Maestrazgo–Els Ports en uno de los grandes destinos de naturaleza y cultura del mundo con el fin de crear nuevas y mejores oportunidades para sus habitantes, a la vez que se promovía el cuidado y la restauración de los ecosistemas naturales.³

Esta iniciativa se situaba sin duda en línea con el concepto de renaturalización auspiciado por autores como Palau (2020, p. 348), quien defendía por aquel entonces que «el ámbito conformado por la Sierra de Gúdar, el Maestrazgo y Els Ports [es un] [...] área *rewilding* [que] podría revitalizar todo el ámbito geográfico del Sistema Ibérico, tan afectado por la despoblación» (cursiva añadida). No obstante, la iniciativa obtuvo una acogida desigual en el territorio y acabó retirándose tras el rechazo de buena parte de su población. Como expresaron algunos actores locales, «ya hemos estado demasiado en venta y no queremos estarlo más» (V3). Sin duda, la frase refleja el rechazo hacia propuestas percibidas como excesivamente

³ Accesible en <https://www.maestrazgoports.org/iniciativa>

orientadas a la mercantilización del territorio, en las que la población no constataba resultados realmente positivos y beneficiosos considerando su incidencia en aspectos económicos, sociales y ambientales.

En conjunto, estos casos muestran las dificultades persistentes para articular proyectos interterritoriales de calado en un espacio natural fragmentado administrativamente. Además, en él conviven sensibilidades locales muy diversas. Las distintas variables económicas, sociales y ambientales configuran un panorama complejo, para lo que son imprescindibles mecanismos de colaboración interautonómicos que aseguren una gestión sostenible, integral y resiliente del espacio natural. El impulso de las administraciones autonómicas debería facilitar la propuesta y el desarrollo de proyectos implantados en el territorio que faciliten una gestión adecuada del territorio y, en nuestro caso, del espacio natural objeto de protección.

6. La visión del territorio

Los distintos actores entrevistados transmiten de modo general una clara percepción de la complejidad administrativa en la gestión del espacio de Els Ports, en la que se identifican disfunciones derivadas de la organización administrativa y de la diferencia de ordenamientos jurídicos. Se destacan, especialmente, los problemas que genera la dispersión competencial entre distintos departamentos en las materias que inciden en un mismo territorio —como la gestión de espacios naturales, la gestión forestal, la prevención y extinción de incendios, la gestión hídrica o la caza—. Todo ello genera descoordinación y disparidad de criterios.

De manera inequívoca, los entrevistados afirman la inexistencia de relaciones de colaboración, incluso en aspectos tan básicos como el intercambio de datos e información. Coinciden en que una actuación integrada o conjunta favorecería la adecuada ordenación del espacio, sin embargo, tal y como se afirma, «no existe una visión de tratamiento global del espacio natural» (C1). Como señalan, en este sentido «sería ideal en estos espacios naturales transfronterizos una gestión integrada [...]; en otros ámbitos transfronterizos ha sido posible» (C1).

En general, a lo largo de las entrevistas se muestra un claro interés local por iniciativas estratégicas e integrales que puedan potenciar el desarrollo del territorio. En contraposición, algunos de los interlocutores expresan de modo contundente que, por parte de la administración autonómica correspondiente en cada caso, se observa desinterés o pasividad en relación con las necesidades del territorio que perciben como periférico en sus ámbitos de actuación. Esta apreciación se refleja en expresiones como: «la administración autonómica no viene

al territorio» (C3); «somos los olvidados de los olvidados» o «somos la periferia de la periferia» (V2).

Se señalan carencias importantes —tanto en la organización como en los medios— en el impulso, por parte de las administraciones autonómicas concernidas, de iniciativas transversales que favorezcan la cohesión. Como consecuencia, esta situación —o sensación— de abandono continuado genera desconfianza y contribuye a la pérdida de credibilidad en las posibilidades de desarrollo territorial.

Finalmente, y en la misma línea, en relación con la posición de los actores privados, se destaca que el desconocimiento y la falta de información generan rechazo y recelo frente a proyectos que impliquen intervenciones en el territorio o en las actividades que en él se desarrollan. Esta apreciación se traduce en una mayor facilidad para desarrollar actuaciones, también de cooperación, en espacios de titularidad pública que en los de propiedad privada.

7. Conclusiones

A partir del estudio realizado destacamos una serie de conclusiones y propuestas. La primera es que el estudio del caso y el análisis de las entrevistas efectuadas pone de manifiesto la existencia de graves carencias. En concreto, se identifican deficiencias en las políticas de protección y gestión de la biodiversidad, de modo que los mecanismos de coordinación y de cooperación entre administraciones para un mismo macizo montañoso resultan insuficientes. De forma más general, se observa una falta de políticas efectivas de cohesión territorial que permita incidir en la fragmentación del territorio que puede suponer la existencia de diversos niveles administrativos; se podría favorecer, de esta forma, el desarrollo equilibrado y sostenible del territorio y, por tanto, una mejora en la gestión y conservación del espacio natural.

Además, se evidencia una significativa complejidad institucional y legal derivada de la existencia de distintos niveles administrativos y ordenamientos diferenciados. Esta situación se traduce, por una parte, en el tratamiento diferenciado y desigual en la protección y gestión de un mismo espacio natural. En este punto, resulta especialmente significativa que en las dos CC. AA. costeras exista un parque natural, mientras que, en la interior, no. Esta disimetría es idéntica a la existente en otros casos interautonómicos también deficientemente gestionados (Paül et al., 2018). Por otra parte, se constata la ausencia de mecanismos de cooperación interautonómica, más allá del dispositivo sectorial relativo a la Reserva Nacional de Caza, lo que dificulta una necesaria acción conjunta en el tratamiento integral que exige la protección y gestión adecuada del espacio natural transfronterizo.

Se observa también una complejidad organizativa interna marcada por la dispersión competencial entre distintos departamentos, lo que genera disfunciones derivadas de la falta de criterios homogéneos en la gestión del espacio natural. Esta situación evidencia la necesidad de integrar mecanismos de corrección e implementar instrumentos de coordinación interna, que permitan una actuación más coherente y eficiente entre los distintos niveles administrativos implicados.

Más allá de lo indicado, inferimos que, en el marco de las competencias autonómicas, deben hacerse efectivas las funciones públicas de ordenación del territorio y de protección ambiental. Para ello, en el desarrollo de las actuaciones necesarias deberán respetarse los principios de cohesión territorial, integración ambiental, coherencia y responsabilidad compartida, de modo que se garantice una adecuada gobernanza sostenible del territorio.

Así, la compleja organización del Estado exige la aplicación efectiva de mecanismos de cooperación horizontal, entre CC. AA., y también vertical, entre CC. AA. y administración local a distintos niveles (local, comarcal —en las CC. AA. en el que este está institucionalizado, caso de Aragón y Catalunya— y provincial). Se trata de cumplir con el deber de colaboración que es imprescindible para la gestión integrada del territorio. En este contexto, resulta clave el impulso autonómico. Las CC. AA. deben asumir el liderazgo con una visión estratégica que debe acompañarse, necesariamente, de claridad y concreción en los objetivos y en la determinación de las responsabilidades de gobierno. El objetivo debe ser el de garantizar actuaciones coherentes, coordinadas y efectivas.

En el marco de la legislación vigente —en particular, la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, así como la normativa sectorial que resulte aplicable—, se prevén diversos instrumentos que pueden aplicarse y perfeccionarse con el fin de mejorar la gestión del espacio natural de Els Ports. Entre ellos podemos destacar en primer lugar la participación autonómica en los órganos de gestión de los parques de las otras CC. AA. concernidas. Nos referimos especialmente a la revisión de la composición de las Juntas Rectoras para garantizar su operatividad, de modo que se integre la visión del resto de CC. AA. en las que también se extiende el espacio natural. En cuanto a las funciones de los órganos rectores, se deberían prever mecanismos de seguimiento y evaluación de los resultados de la gestión examinados de modo conjunto. En el mismo sentido, es posible integrar, en el desarrollo de la función gestora del espacio, la emisión de informes no preceptivos que permitan a las distintas administraciones expresar su criterio sobre propuestas o actuaciones que afecten a sus competencias.

Considerando la complejidad del marco normativo aplicable, es especialmente indicado establecer mecanismos para facilitar la cooperación entre las tres

CC. AA., orientada a la aplicación coordinada de la normativa reguladora de la gestión y protección del patrimonio natural. En lo relativo a la conveniencia de formalizar responsabilidades entre los distintos niveles administrativos, sería deseable concretar actuaciones y establecer mecanismos de seguimiento y evaluación en el sentido antes apuntado: los convenios de colaboración se presentan como una herramienta clave en este ámbito, de acuerdo con las necesidades y complejidades referidas. No resulta, en fin, necesario invocar marcos como el de parques nacionales, que establecen una rígida cooperación interautonómica y con el Estado, lo que tampoco garantiza *per se* un funcionamiento óptimo (Vila-Lage, 2024).

Desde una perspectiva organizativa, la creación de instrumentos como las Comisiones Territoriales de Coordinación podría facilitar la colaboración «entre Administraciones cuyos territorios sean coincidentes o limítrofes, para mejorar la coordinación de la prestación de servicios, prevenir duplicidades y mejorar la eficiencia y calidad de los servicios» (art. 154, Ley 40/2015). Su composición, que prevé la representación de las CC. AA. y las entidades locales implicadas, puede resultar especialmente indicado como mecanismo complementario. Aún, de manera complementaria y en otra escala, se podría recurrir a las Conferencias Sectoriales (arts. 147 a 151 de la Ley 40/2015), como órganos de coordinación y cooperación que reúnen Estado y CC. AA. Estas facilitarían la coherencia en el desarrollo de las políticas públicas y el intercambio de información, aspectos especialmente esenciales en el ámbito de la protección y conservación de la biodiversidad.

Para el desarrollo concreto de actividades de interés común en la gestión del espacio natural, la figura del consorcio —aplicado en otros casos en la gestión de espacios naturales— con la participación de las CC. AA., los municipios y las comarcas comprendidos en el ámbito de Els Ports, podría funcionar como un mecanismo eficaz para llevar a cabo proyectos de modo conjunto y coordinado.

En definitiva, resulta fundamental establecer mecanismos que eviten la actuación fragmentada y garanticen la coordinación y la cooperación entre las distintas administraciones implicadas. En este sentido, se pueden señalar —a modo de propuesta— dos posibles escenarios (que podrían requerir de modificaciones o adaptaciones de la legislación vigente):

- El supuesto en el que existan tres parques naturales —condición sujeta a la declaración del parque por la Comunidad Autónoma de Aragón—, en el que cada Comunidad Autónoma cuenta con su órgano rector (con participación de representantes de las demás CC. AA.). La gestión, en este caso, se acompañaría de convenios de colaboración y otros instrumentos de cooperación que faciliten la coordinación en el sentido señalado anteriormente.

- Posible creación de un «parque natural interautonómico». Debería dotarse de instrumentos organizativos que favorecieran la coordinación y la cooperación. En este sentido, sería imprescindible un órgano de gestión conjunta, en el que podría alternarse la presidencia por períodos, y que contara con tres direcciones técnicas o una dirección y dos subdirecciones. Salvando las diferencias, la experiencia de la Reserva Nacional de Caza analizada en este trabajo avala la posibilidad de esta cogestión. La acción conjunta podría completarse, en este caso, con la suscripción de un convenio entre las tres administraciones autonómicas que formalizase las responsabilidades de cada parte. Además, se podría constituir un consorcio para la gestión compartida de determinados servicios y actividades, ya que, dadas las necesidades interautonómicas en la gestión de los distintos aspectos que afectan al espacio natural, resulta un mecanismo adecuado de cooperación. Esta vía implicaría mantener la competencia exclusiva de ordenación, gestión, financiación, etc. de espacios naturales por parte de las CC. AA., mientras que la fórmula del parque nacional comportaría una cierta cesión a la Administración General del Estado, lo que, de nuevo, añadiría todavía mayor complejidad (Vila-Lage, 2024).

En cualquiera de los casos, será esencial que la colaboración sea efectiva en los procedimientos de elaboración y ejecución de los instrumentos de planificación: el plan especial de protección del medio natural y del paisaje en el caso catalán, los PORN en las otras dos CC. AA., los eventuales PRUG en las tres y los planes de gestión de las ZEC, de acuerdo con las previsiones de la legislación europea. Solo de este modo se podrá asegurar que la gestión integral se refleje de forma efectiva en la planificación del espacio natural.

Finalmente, para garantizar una conservación, protección y gestión del espacio natural efectivas y eficaces, que contribuyan a mejorar la situación y reducir la fragmentación actual, resultan imprescindibles determinadas condiciones insoslayables e inextricablemente relacionadas entre sí. Por una parte, el desarrollo de una cultura de la cooperación entre los distintos niveles administrativos (García Morales, 2019). Por otra, la existencia de una voluntad política firme, acompañada de la fijación de objetivos claros y de los medios suficientes para su aplicación efectiva.

Referencias

- AGUDO, J. (2011) «El Derecho administrativo ante los incendios: una propuesta para un nuevo enfoque». En: Menéndez Reixach, A. (dir.) y De Marcos Fernández, A. (coord.), *Protección civil y emergencias*. Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, pp. 369–422.
- CERRILLO, A. (2005) «La gobernanza hoy». En: Cerrillo, A. (coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 11–36.
- CONSEJO DE PROTECCIÓN DE LA NATURALEZA DE ARAGÓN (2012) *Dictamen sobre la propuesta para la declaración de una zona en la provincia de Teruel como espacio natural protegido en la categoría de Parque Natural*. https://www.aragon.es/documentos/20127/674325/Dictamen_TERUEL_parquenatural.pdf/e75cba48-7fab-ba20-554d-b6e7d0754eef
- FARINÓS, J. (2008) «Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda». *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 46, pp. 11–32.
- GALINDO, R. y SANTASUSAGNA, A. (2020) «Cartografía y promoción turística en espacios de frontera interautonómica: el caso de Els Ports (Cataluña, Aragón y Comunidad Valenciana)». *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, 40 (2), pp. 345–372. <https://doi.org/10.5209/aguc.72978>
- GALINDO, R. y VADRÍ, M. T. (dirs.) (2025) *Los instrumentos de cooperación transfronteriza e interautonómica: una aproximación a su régimen jurídico*. València: Tirant lo Blanch.
- GALINDO, R., SANTASUSAGNA, A. y TORT, J. (2019) «La frontera como espacio de conflicto y como espacio de cooperación. La Ribagorza como paradigma». En: Farinós, J., Ojeda, J. F. y Trillo, J. M. (eds.), *Geografías para un Estado posmoderno*. Madrid/Barcelona: Asociación Española de Geografía/Geocrítica, pp. 255–268.
- GARCÍA MORALES, M. J. (2019) «Estado autonómico y ¿cultura federal?». *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 17, pp. 34–37.
- GARCÍA URETA, A. (2010) *Derecho europeo de la biodiversidad*. Madrid: Iustel.
- PALAU, J. (2020) *Rewilding Iberia. Explorando el potencial de la renaturalización en España*. Bellaterra: Lynx.
- PALOMAR, M. P. (ed.) (2024). *Gestión y uso de los espacios naturales protegidos españoles*. València: Tirant lo Blanch.
- PAÜL, V., TRILLO, J. M., PANAREDA, J. M. y GURRIARÁN, R. (2018). «Las Montañas de Trevinca, ¿paisaje patrimonial de Galicia?». En: Molinero, F. y Tort, J. (coords.), *Paisajes patrimoniales de España. Valor y significado del patrimonio territorial español*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación/Ministerio para la Transición Ecológica/Universidad Autónoma de Madrid, v. I, pp. 172–197.

- PAÜL, V., VILA-LAGE, R. y TRILLO (2022) «“The nº1 Country”? A Critical Investigation of the Booming Designation of Biosphere Reserves in Spain». *Landscape and Urban Planning*, 222 (104375). <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2022.104375>
- PITA, M., CASAS, S., HERRERO, J., PRADA, C. y GARCÍA, R. (2012) «Game Reserves in Spain: The Public Management of Hunting». *Forest Systems*, 21 (3), pp. 398–404. <https://doi.org/10.5424/fs/2012213-02343>
- URIARTE, M. (2025a) «Gobernanza interautonómica de áreas protegidas: implicaciones jurídicas desde la conectividad ecológica». *Actualidad Jurídica Ambiental*, 157, pp. 1–63. <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00419>
- URIARTE, M. (2025b) «La cooperación para la protección del patrimonio natural». En: Galindo, R. y Vadri, M. T. (dirs), *Los instrumentos jurídicos de cooperación transfronteriza e interautonómica. Realidades, retos y oportunidades*. València: Tirant lo Blanch, pp. 323–371.
- VEGA, J. I. (2016) «Relaciones interadministrativas en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público». *Asamblea: Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 34, pp. 285–323. <https://doi.org/10.59991/rvam/2016/n.34/140>
- VILA-LAGE, R. (2024) «A National Park Split by an Internal Border. Analysing the Case of Sierra de Guadarrama (Spain)». *Land Use Policy*, 137 (107000). <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2023.107000>
- VILALTA, M. (2017) «Las relaciones interadministrativas en la nueva Ley de régimen jurídico del sector público». *Cuadernos de Derecho Local*, 44, pp. 48–82. <https://doi.org/10.61521/cuadernosderecholocal.44.745>

Referencias legales

- «DECISIÓN DE LA COMISIÓN de 19 de julio de 2006 por la que se adopta, de conformidad con la Directiva 92/43/CEE del Consejo, la lista de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica mediterránea (2006/613/CE)». *Diario Oficial de la Unión Europea*, 19/05/2025 (L 259), p. 1–104. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006D0613\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006D0613(01))
- «LEY 37/1966, de 31 de mayo, sobre creación de Reservas Nacionales de Caza». *Boletín Oficial del Estado*, 02/06/1966 (131), pp. 6900–6906. <https://boe.es/boe/dias/1966/06/02/pdfs/A06900-06906.pdf>
- «LEY 25/1980, de 3 de mayo, sobre reclasificación del Parque Nacional de las Tablas de Daimiel». *Boletín Oficial del Estado*, 07/05/1980 (110), pp. 9829–9832. <https://www.boe.es/boe/dias/1980/05/07/pdfs/A09829-09832.pdf>
- «LEY 3/1999, de 11 de enero, por la que se crea el Parque Nacional de Sierra Nevada». *Boletín Oficial del Estado*, 13/01/1999 (11), pp. 1512–1525. <https://www.boe.es/boe/dias/1999/01/13/pdfs/A01512-01525.pdf>

- «LEY 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público». *Boletín Oficial del Estado*, 02/10/2015 (236), pp. 89411–89530. <https://www.boe.es/boe/dias/2015/10/02/pdfs/BOE-A-2015-10566.pdf>
- «DECRETO 2612/1974, de 9 de agosto, por el que se reglamenta el funcionamiento de las reservas nacionales de caza». *Boletín Oficial del Estado*, 17/09/1974 (223), pp. 19095–19097. <https://www.boe.es/boe/dias/1974/09/17/pdfs/A19095-19097.pdf>
- «LLEI 11/1985, de 13 de juny, d'espais naturals». *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, 28/06/1985 (556), pp. 2113–2119. <https://portaldogc.gencat.cat/utillsE-ADOP/PDF/556/186286.pdf>
- «LEY 2/1992, de 13 de marzo, de creación del Consejo de Protección de la Naturaleza». *Boletín Oficial de Aragón*, 23/03/1992 (34), pp. 701–702. <https://www.boa.aragon.es/cgi-bin/EBOA/BRSCGI?CMD=VEROBJ&MLKOB=182738034237>
- «LLEI 11/1994, de 27 de desembre, de la Generalitat Valenciana, d'espais naturals protegits de la Comunitat Valenciana». *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana*, 09/01/1995 (2423), pp. 204–225. https://dogv.gva.es/datos/1995/01/09/pdf/dogv_2423.pdf
- «LEY 6/1998, de 19 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos de Aragón». *Boletín Oficial de Aragón*, 03/06/1998 (64), pp. 2508–2520. <https://www.boa.aragon.es/cgi-bin/EBOA/BRSCGI?CMD=VEROBJ&MLKOB=181785872133>
- «DECRETO LEGISLATIVO 2/2013, de 3 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de creación del Consejo de Protección de la Naturaleza». *Boletín Oficial de Aragón*, 13/12/2013 (244), pp. 32524–32528. <https://www.boa.aragon.es/cgi-bin/EBOA/BRSCGI?CMD=VEROBJ&MLKOB=766589243636>
- «DECRETO LEGISLATIVO 1/2015, de 29 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Espacios Protegidos de Aragón». *Boletín Oficial de Aragón*, 06/08/2015 (151), pp. 27954–27988. <https://www.boa.aragon.es/cgi-bin/EBOA/BRSCGI?CMD=VEROBJ&MLKOB=869253842828>
- «DECRET 196/1987 de 28 de maig, pel qual s'aprova l'acord sobre gestió de la Reserva Nacional de Caça dels Ports de Tortosa-Beseit». *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, 17/06/1987 (853), p. 2440. <https://portaljuridic.gencat.cat/eli/es-ct/d/1987/05/28/196>
- «DECRET 328/1992, de 14 de desembre, pel qual s'aprova el Pla d'espais d'interès natural». *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, 01/03/1993 (1714), p. 1544–1552. <https://portaljuridic.gencat.cat/eli/es-ct/d/1992/12/14/328>
- «DECRET 115/1998, de 26 de maig, pel qual es ratifica l'Acord de 27 de febrer de 1998, sobre gestió de la reserva nacional de caça dels Ports de Tortosa i Beseit». *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, 29/05/1998 (2651), p. 6650. <https://portaljuridic.gencat.cat/eli/es-ct/d/1998/05/26/115>
- «DECRET 160/2001, de 12 de juny, de declaració del parc natural dels Ports i de la reserva natural parcial de les Fagedes dels Ports». *Diari Oficial de la Generalitat de*

- Catalunya*, 21/06/2001 (3414), pp. 9336–9341. <https://portaljuridic.gencat.cat/eli/es-ct/d/2001/06/12/160>
- «DECRET 57/2006, de 28 d'abril, del Consell, pel qual s'aprova el Pla d'Ordenació dels Recursos Naturals de la Tinença de Benifassà». *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana*, 05/05/2006 (5252), pp. 15381–15415. https://dogv.gva.es/datos/2006/05/05/pdf/dogv_5252A.pdf
- «DECRET 70/2006, de 19 de maig, del Consell, de declaració del Parc Natural de la Tinença de Benifassà». *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana*, 24/05/2006 (5265), pp. 18620–18625. https://dogv.gva.es/datos/2006/05/24/pdf/dogv_5265A.pdf
- «DECRETO 13/2021, de 25 de enero, del Gobierno de Aragón, por el que se declaran las Zonas de Especial Conservación en Aragón, y se aprueban los planes básicos de gestión y conservación de las Zonas de Especial Conservación y de las Zonas de Especial Protección para las Aves de la Red Natura 2000 en Aragón». *Boletín Oficial de Aragón*, 05/02/2021 (24), pp. 3925–3943. <https://www.boa.aragon.es/cgi-bin/EBOA/BRSCGI?CMD=VEROBJ&MLKOB=1147824664646>
- «ACORD GOV/112/2006, de 5 de setembre, pel qual es designen zones d'especial protecció per a les aus (ZEPA) i s'aprova la proposta de llocs d'importància comunitària (LIC)». *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, 06/10/2006 (4735), pp. 41915–41990. <https://portaldogc.gencat.cat/utillsEADOP/PDF/4735/519336.pdf>
- «ACORD de 5 de juny de 2009, del Consell, d'ampliació de la xarxa de Zones d'Especial Protecció per a les Aus (ZEPA) de la Comunitat Valenciana». *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana*, 09/06/2009 (6031), pp. 23275–23351. https://dogv.gva.es/datos/2009/06/09/pdf/2009_6699.pdf
- «ACORD GOV/150/2014, de 4 de novembre, pel qual es declaren zones especials de conservació de la regió biogeogràfica mediterrània, integrants de la xarxa Natura 2000, se n'aprova l'instrument de gestió, i s'autoritza el conseller de Territori i Sostenibilitat per poder actualitzar els annexos 2, 3 i 4 de l'Acord GOV/176/2013, pel qual es declaren les zones especials de conservació de la regió biogeogràfica alpina, integrants de la xarxa Natura 2000, i se n'aprova l'instrument de gestió». *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, 06/11/2014 (6744). <https://dogc.gencat.cat/ca/document-del-dogc/?documentId=674149>
- «ORDRE de 29 d'abril de 2008, de la Conselleria de Medi Ambient, Aigua, Urbanisme i Habitatge, per la qual s'acorda iniciar el procediment d'elaboració i aprovació del Pla rector d'ús i gestió del Parc Natural de la Tinença de Benifassà». *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana*, 12/05/2008 (5760), pp. 60904–60906. https://dogv.gva.es/datos/2008/05/12/pdf/2008_5767.pdf
- «PROPOSICIÓN NO DE LEY núm. 215/17, sobre la declaración del Parque Natural dels Ports de Beseit». *Boletín Oficial de las Cortes de Aragón*, 13/06/2017 (166), p. 12669. [https://bases.cortesaragon.es/bases/boca2.nsf/\(BOCAID\)/6556A62E0A3CA1ECC125813F003C79C4?OpenDocument](https://bases.cortesaragon.es/bases/boca2.nsf/(BOCAID)/6556A62E0A3CA1ECC125813F003C79C4?OpenDocument)

CONCLUSIONES
CONCLUSIONS
CONCLUSIÓN

BALANCE INVESTIGADOR ACERCA DE LA COOPERACIÓN TERRITORIAL EN LAS FRONTERAS EXTERNAS DE ESPAÑA

JUAN M. TRILLO SANTAMARÍA

Universidade de Santiago de Compostela

juanmanuel.trillo@usc.gal

Resumen

Esta contribución persigue elaborar un balance investigador de la cooperación territorial, en particular, la transfronteriza, en las fronteras externas de España. Para tal fin, recoge las reflexiones efectuadas en el seminario final del proyecto TRANSINTER de junio de 2025 y se apoya en los capítulos recogidos en este libro; además, se establecen conexiones con los debates existentes en la investigación desarrollada en el marco europeo. Se tratan cuestiones como las distintas fórmulas escogidas para constituir las estructuras de cooperación, los fondos disponibles, el marco normativo y financiero comunitario, los retos de la planificación territorial estratégica en clave transfronteriza, las temáticas de cooperación, la multiescalaridad, así como la necesidad de seguir catalogando, clasificando y cartografiando las distintas estructuras y experiencias. Con todo, se reivindica la pertinencia de una lectura geográfica de las nuevas territorialidades transfronterizas, que rompen las lógicas autocontenidas de la territorialidad estado-nacional.

Abstract

This contribution seeks to provide a research-based assessment of territorial cooperation, with particular emphasis on cross-border cooperation along Spain's external borders. To this end, it draws on the reflections developed during the final seminar of the TRANSINTER project held in June 2025 and builds upon the chapters included in this volume, while also establishing connections with ongoing debates within the European research context. The analysis addresses issues such as the different formulas adopted for the establishment of cooperation structures, the availability of funding, the EU regulatory and financial framework, the challenges of strategic territorial planning from a cross-border perspective, the thematic scope of cooperation, multiscale

and the need to continue cataloguing, classifying and mapping the diverse structures and experiences involved. Overall, the chapter argues for the relevance of a geographical reading of emerging cross-border territorialities, which challenge the self-contained logics of state-centred territoriality.

Este capítulo persigue ofrecer un balance investigador acerca de la cooperación territorial en las fronteras externas de España, en una suerte de *benchmarking* de experiencias, en particular, de las analizadas en TRANSINTER. Para ello, se parte de las reflexiones recogidas en la intervención sobre esta cuestión realizada en el seminario final del proyecto en junio de 2025, una vez expuestas las distintas investigaciones. Estas han sido incluidas en formato texto en este libro colectivo en los capítulos 1 a 4, a los que se suma un quinto capítulo, sobre Figueres–Perpinyà, cuyos autores no pudieron estar presentes en Santiago de Compostela para presentarlo. Se elaborarán, por lo tanto, conexiones con los distintos capítulos aquí recopilados.

Las consideraciones que expondremos a continuación, si bien parten de los casos específicos estudiados, se vinculan de manera necesaria con la escala europea y comunitaria, con el fin de establecer una conexión lógica con los debates más amplios que podemos encontrar en las múltiples investigaciones sobre la materia en Europa (por citar algún libro colectivo reciente, Medeiros, 2018; Wassenber y Reitel, 2020; Scott y Wilson, 2025). Esto es, la investigación que se está desarrollando en las fronteras hispano-portuguesa e hispano-francesa conecta, sin duda, con las líneas de trabajo abiertas en la esfera académica europea.

En primer lugar, es recurrente, tanto en la bibliografía como en los cinco capítulos que aquí se sistematizan, la referencia a la nómina de acuerdos que establezcan las estructuras de cooperación territorial, ya sean estos formales o informales. Si nos referimos a los primeros, aparecerá la existencia de una doble legislación que parte de las dos organizaciones internacionales de referencia en Europa. Por un lado, el Consejo de Europa que, a partir del Convenio marco europeo sobre cooperación transfronteriza de 1981 y sus Protocolos adicionales, ha impulsado la existencia de tratados bilaterales, como el Tratado de Bayona entre España y Francia de 1995 o el de Valencia entre España y Portugal de 2002; por otro, la Unión Europea (UE), que, con el Reglamento (CE) 1082/2006, estableció la posibilidad de instituir Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT), una figura con personalidad jurídica que se ha ido extendiendo a lo largo y ancho del territorio europeo. En la actualidad, estamos todavía a la expectativa de lo que pueda resultar

del instrumento *BRIDGEforEU* aprobado mediante el Reglamento (UE) 2025/925 que posibilita establecer un procedimiento específico a nivel interestatal para dar solución a los obstáculos fronterizos que se han ido identificando en los últimos años a través de *b-solutions* (Trillo, Vila-Lage y Paül, 2024).

Sin duda, las fórmulas escogidas para gestionar las políticas de cooperación transfronteriza jugarán un papel fundamental a la hora de elaborar propuestas para un territorio compartido. En particular, en el caso de que estas se puedan vehicular a través de fuentes de financiación específicas, como Interreg, el instrumento que ha impulsado la cooperación territorial y transfronteriza en Europa (Paül et al., 2017). Las AECT ofrecen esa capacidad de gestión de fondos, lo que explica su profusión, 92 en la actualidad, según la última actualización del catálogo oficial (European Committee of the Regions, 2025). En este sentido, en el capítulo 3 se apunta una tipología triple de acuerdo con la motivación que puede estar detrás de la conformación de una AECT:

- monotemática;
- multitemática, con un interés por establecer redes de gobernanza; y
- gestión de fondos.

En todo caso, es muy dispar el uso de este instrumento. Así, en el caso gallego-portugués, existen AECT a nivel eurociudad (Chaves–Verín), a nivel supra-municipal (Rio Minho; futura Raia Seca Gerês/Xurés) y regional (Galicia–Norte de Portugal), mientras que, en Extremadura, tal y como se señala en el capítulo 1, se está considerando todavía la pertinencia de convertir la Comunidad de Trabajo EUROACE en AECT; pasará a ser, de este modo, la primera AECT en esta franja fronteriza con Portugal.

Resulta fundamental, asimismo, tener en cuenta que el marco normativo y financiero de la UE, en particular, el referido a la política de cohesión y los planes plurianuales, guiará gran parte de las políticas concretas de cooperación territorial y transfronteriza. En este sentido, por ejemplo, se entiende que estén apareciendo estrategias territoriales en clave transfronteriza en la frontera hispano-portuguesa, financiadas por el POCTEP 2021–2027, ya que es una condición para poder optar a convocatorias posteriores del programa. Esta cuestión queda recogida en el capítulo sobre la AECT Rio Minho (capítulo 3), en el que se explica cómo la revisión, en 2023, de la estrategia territorial inicial de 2019 se realiza a través de fondos Interreg, para dar respuesta a esta demanda específica.

Surge aquí un debate interesante en clave de planificación territorial: el reto que supone la ordenación del territorio en un contexto de frontera, en el que

entran en liza dos (o más) legislaciones estatales. En este contexto, parece que lo más pertinente es abordarla mediante la planificación estratégica, no vinculante, que vehicule, a través de una visión territorial conjunta, una agenda a medio plazo (Farinós y Olcina, 2022). Después, serán las respectivas administraciones a lado y lado de la frontera las que puedan poner en práctica las medidas necesarias para alcanzar objetivos coherentes y coordinados. Pero se plantean diversos interrogantes: ¿cómo se produce esta planificación?; ¿por la necesidad anhelada de un plan conjunto o porque lo imponen los marcos comunitarios?; ¿se llevan a cabo los procesos de planificación estratégica observando la necesaria participación de todos los actores implicados o estamos ante la presencia de documentos generados en poco tiempo y que «cubren el expediente»? Sin duda, responder a estas preguntas se ha convertido en un reto fundamental, pues son clave para comprender cómo podemos concebir unos territorios comunes de acción en los que la frontera no actúe como barrera, sino como puente de unión.

En todo caso, hay que señalar que existen diferencias muy notables entre casos que cuentan ya con dos procesos participativos (el caso de la AECT Rio Minho, capítulo 3) y otros, aunque a escala más modesta, que ni siquiera se han dotado de una imagen de marca, una web o un documento de trabajo común, tal y como se recoge en el capítulo 4 sobre Puerta de Europa; tampoco existe un plan territorial compartido en el área de Figueres-Perpinyà, tal y como se explica en el capítulo 5. Cabe señalar, asimismo, que no siempre es fácil articular planes estratégicos, porque en otras escalas territoriales pueden ser interpretados como una atribución impropia de competencias, cuando esto no debería ser así: por definición, la planificación territorial estratégica debe marcar las líneas básicas de acción hacia el futuro, cuya consecución será el resultado de la articulación coordinada de políticas interescalares. De hecho, esa planificación es la carta de presentación de las necesidades del territorio, que debe ser negociada en las distintas instancias que puedan tener incidencia en el mismo. Un ejemplo de esta tensión entre autoridades territoriales queda recogido en el capítulo sobre la AECT Rio Minho, cuando desde la Xunta de Galicia se pone en tela de juicio el contenido de la planificación estratégica transfronteriza en el sentido indicado (capítulo 3).

Las distintas estructuras de cooperación, tal y como hemos apuntado en el caso de las AECT, podrán responder a diferentes objetivos. Desde una visión multitemática, que busque entender el territorio transfronterizo en su complejidad, abarcando todas las esferas posibles, hasta unos argumentos que destaquen algún elemento en concreto. Este puede ser, desde las relaciones comerciales o del mercado de trabajo, hasta las cuestiones culturales e identitarias. En este caso, la cooperación transfronteriza puede vehicular el diálogo entre grupos que comparten

unas raíces, entre ellas, la lengua, pero están partidos por una frontera estatal, como ocurre en el caso de la denominada Euskal Herria (Amado, 2025), la Catalunya Nord y la Catalunya—comunidad autónoma (véanse al efecto los capítulos 2 y 5, respectivamente, sobre Figueres–Perpinyà y Valls Catalanes) y, en otras latitudes, las poblaciones de origen húngaro asentadas en los estados vecinos (Istenes-Benzci, 2023). Otra variante que puede tener la cooperación transfronteriza en estos contextos es la de servir como referente para la acción exterior de gobiernos no centrales, lo que se conoce como paradiplomacia (Trillo y Lois, 2014). En este sentido, por ejemplo, los gobiernos de la C. A. de Euskadi podrían justificar la pertinencia de una acción exterior con el otro lado de la muga, debido a que se trata de actuar dentro el territorio común de Euskal Herria, o un gobierno de la C. A. de Catalunya podría realizar consideraciones semejantes acerca de la Catalunya Nord, tal y como se apunta en el capítulo 2. En el caso vasco, en particular, es interesante indicar cómo el Área Funcional Oeste del POCTEFA —Programa Interreg entre España, Francia y Andorra— se corresponde, a grandes trazos, con el ámbito territorial de Euskal Herria (Amado, 2025; Trillo, Amado y Paül, 2025).

Otra variante de las estructuras de cooperación es su terminología. Si en un inicio en las fronteras peninsulares se establecieron las denominadas comunidades de trabajo, en la actualidad, el nombre preferido es el de Eurorregión (Paül et al., 2017). No obstante, no existe una definición unánime de este término, también expandido en el marco europeo («*euregion*», «*euroregion*», etc.). Para empezar, porque no siempre el término está asociado a una estructura en particular, como en el caso de Galicia–Norte de Portugal (Trillo, Paül y Vila-Lage, 2025): a pesar del uso extendido del concepto Eurorregión Galicia–Norte de Portugal, este queda relegado al área de cooperación, pues la AECT no incorpora esta denominación. Al contrario, esto sí ocurre en la frontera extremeña de EUROACE, tal como se explica en el capítulo 1. Más problemático resulta el concepto de «eurociudad» (Trillo, Amado y Paül, 2025). En primer lugar, porque el término es restrictivo de las fronteras peninsulares, y es de difícil comparación con otros casos europeos (Trillo, Paül y Vila-Lage, 2021); además, no siempre conforman un instrumento con personalidad jurídica. Por ejemplo, Chaves–Verín es AECT, pero no las eurociudades de la *raia* húmeda (valle bajo del río Miño), que quedan amparadas en el paraguas de la AECT Rio Minho (capítulo 3). Pero quizás lo más relevante es la definición territorial: ¿podemos considerar «eurociudad» un espacio que no cumple realmente con la definición de lo urbano? Es más, ¿es posible referirse a ello cuando los núcleos ni siquiera están conectados y, en realidad, estamos ante un contexto de marcada ruralidad y bajas densidades demográficas, como se explica en el capítulo 4, sobre la Eurociudad Puerta de Europa? Podemos sumar, también, la cuestión de la diferencia

de extensión, con eurociudades pequeñas —por ejemplo, las mencionadas de la *raia húmida*— y otras con un área que supera los 600 km² y más de medio millón de habitantes, como la Eurociudad Vasca (Trillo, Amado y Paül, 2025).

En este sentido, es fundamental tener en cuenta la dimensión escalar. Esto es, abordar la cooperación territorial y transfronteriza requiere, necesariamente, una dimensión multiescalar. Desde la escala local, en la que se vive diariamente el carácter fronterizo del territorio, hasta la comunitaria, de la que provienen los reglamentos y marcos financieros. Si ponemos como ejemplo el de una eurociudad de la *raia húmida*, tal y como hemos indicado, este acuerdo se inserta en uno supralocal, el de la AECT Rio Minho, cuyos miembros forman parte de la AECT Galicia-Norte de Portugal (capítulo 3). Así mismo, se podría aludir al Espacio Atlántico, en tanto que programa Interreg B, esto es, con carácter «transnacional» en la jerga comunitaria, y que abarca las regiones del atlántico europeo, en la actualidad, con una aceleración observable de los acontecimientos que apuntan a su posible elevación a macrorregión estratégica oficial. Pero Galicia y Norte de Portugal también están incluidos en el espacio SUDOE (Suroeste Europeo), otro programa de Interreg B. La cuestión se puede complicar todavía más, pues existen casos en los que un municipio forma parte de tres estructuras de cooperación transfronteriza a nivel local, como ocurre con Melgaço, integrante de la AECT Rio Minho y de la futura AECT Raia Seca Gerês/Xurés, e impulsor de la Eurocidade do Minho, en ciernes con los *concellos* gallegos de Arbo, Crecente, A Cañiza y As Neves. Además, por argumentos más políticos que geográficos, en la AECT Rio Minho quedan encuadrados municipios portugueses que no tienen una intensidad transfronteriza, sino que más vasculan hacia el sur (Braga y Porto), tal y como explican en el capítulo 3.

Surge, entonces, otra cuestión relevante: la superposición de estructuras puede provocar una deficiencia en la cooperación, por la complejidad de su interrelación. Además, se puede alcanzar un cierto «agotamiento» en la cooperación, porque, en términos generales, los niveles locales no tienen suficientes recursos propios, ni personales ni financieros, para poder mantener la gestión diaria de la cooperación. En la cuestión de la escala también entra un factor que suele ser de constante discusión, y que es reivindicado por los actores locales: que el gasto se concentre en el ámbito territorial que sea realmente transfronterizo. Porque, en no pocas ocasiones, los proyectos Interreg se gestionan desde centros administrativos o universitarios alejados de la frontera, como se ha demostrado en el caso de Galicia, en el que Santiago de Compostela, en tanto que capital autonómica, ha concentrado gran cantidad de gasto (Pereira, 2018).

Otra consideración sobre la multiescalaridad puede explicar el déficit en el funcionamiento de una estructura de cooperación en particular. Así, por ejemplo,

la reconfiguración administrativa que ha dado lugar a la actual Communauté d'Agglomération du Pays Basque (CAPB) ha provocado un debilitamiento de la Eurociudad Vasca, ya que la CAPB prefiere verse como contraparte francesa de las dos CC. AA. del sur de la frontera (Euskadi y Nafarroa), privilegiando la escala eurorregional sobre la de eurociudad (Amado, 2025; Trillo, Amado y Paül, 2025). En todo caso, el cuestionamiento último, como ya se ha señalado, debería incidir en si la escala de la cooperación se centra realmente en lo local, en particular, en la ciudadanía, que debería ser la receptora de los efectos positivos de las políticas transfronterizas. En este sentido, se suele repetir la pauta de que la población ni conoce ni siente los efectos positivos de las mismas, como se deja constancia en el capítulo 4 acerca de Puerta de Europa. Por esta razón, y con el fin de reforzar los vínculos interpersonales en las áreas de frontera, actores fundamentales para la cooperación transfronteriza en Europa, como la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas o el Comité de las Regiones, destacan el valor de los denominados proyectos «*people-to-people*», persona a persona (Branda, 2017). Estos son proyectos que buscan fomentar el contacto e intercambio directos entre individuos o grupos de los dos lados de la frontera; por lo general, reciben menos fondos, pero cuentan con una aplicación más directa que los que suelen abarcar espacios regionales de cooperación. En esta línea, resulta esencial recordar que en no pocas ocasiones la cooperación se asienta en las relaciones personales, y un cambio de actores —por lo general, de la clase política— puede redundar de manera negativa en la colaboración, tal y como se explica en el capítulo 5 sobre Figueres–Perpinyà.

Sea como fuere, y debido a la multiplicidad de estructuras de cooperación existentes, sigue siendo necesario avanzar, a pesar de los esfuerzos realizados hasta la fecha (Durà et al., 2018; Kaucic y Sohn, 2022), en lo que aquí denominados la triple C: catalogar, clasificar y cartografiar las estructuras y acuerdos de cooperación transfronteriza en Europa. Sin duda, el reciente *Data Hub for Border Regions*¹ ayudará en el avance de esta tarea. Y será de especial relevancia dar respuesta a una de las preguntas que se reitera en el tiempo: ¿qué viene primero, el instrumento/herramienta/estructura o la necesidad de cooperación? Esto es, ¿se conforman acuerdos y estructuras de cooperación porque existe una necesidad vivida en el territorio, o estas estructuras son el resultado de la presencia de fondos que los promueve y, por ende, se produce la cooperación?; ¿son, por lo tanto, los distintos instrumentos, ya sean legales o financieros, los que impulsan la cooperación, o la cooperación existe de por sí y se refuerza gracias a ellos?

¹ <https://territorial.ec.europa.eu/across?lng=en&ctx=ACROSS>

En todo caso, lo relevante no es el número total de estructuras, sino su funcionalidad y la capacidad real de incidir sobre el territorio. Además, resulta clave que todos los actores, a distintas escalas, crean realmente en su pertinencia. En este sentido, se podría afirmar que las CC. AA. han asumido el rol que juegan estas estructuras y políticas en sus relaciones exteriores, mientras que el gobierno central, en no pocas ocasiones, se muestra reticente ante ellas —véase, por ejemplo, los frenos que puso el Estado español en todo el debate del anteriormente denominado «mecanismo transfronterizo», ahora reconvertido en *BRIDGEforEU* según su aprobación en forma de Reglamento (UE) 2025/925. Y todo ello se explica, en gran parte, porque la cooperación transfronteriza implica, de un modo u otro, una pérdida de control sobre la soberanía territorial del Estado-nación y las relaciones exteriores.

Para concluir, reivindicamos la necesidad de una lectura geográfica de las nuevas territorialidades transfronterizas, que superan los marcos estado-nacionales. Esto es, no se pueden entender las lógicas territoriales actuales ciñendo la mirada a las fronteras estatales, porque las dinámicas sociales, laborales, económicas o de movilidad, entre otras, están superando esas líneas —por lo menos, en el contexto de la UE—. Y para ello, como venimos reivindicando desde hace tiempo (Trillo, 2022), precisamos conformar una red de investigadores/as y centros que se dediquen al estudio de la cooperación territorial y transfronteriza, que nos permita establecer vínculos con otras redes europeas en la materia. De esta manera, se podrán reforzar las miradas comparadas dirigidas a fortalecer los ejercicios de *benchmarking* de experiencias. Esto ayudaría a avanzar en la investigación y, sobre todo, en la transferencia de resultados a los territorios y sociedades que viven en los espacios de frontera.

Referencias

- AMADO, A. (2025) «Mugaren bi aldetan»: *¿la cooperación transfronteriza como herramienta para la construcción territorial de Euskal Herria?* Tesis doctoral inédita. Santiago de Compostela: Universidade de Santiago de Compostela.
- BRANDA, P. (2017) *Opinion: People-to-People and Small-Scale Projects in Cross-Border Cooperation Programmes*. <https://www.ecrcor.eu/download-file/22>
- DURÀ, A., CAMONITA, F., BERZI, M. y NOFERINI, A. (2018) *Euroregions, Excellence and Innovation across EU borders. A Catalogue of Good Practices*. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona.
- EUROPEAN COMMITTEE OF THE REGIONS (2025) *List of European Groupings of Territorial Cooperation = Liste des groupements européens de coopération territoriale =*

Liste der Europäischen Verbünde für territoriale Zusammenarbeit. https://cor.europa.eu/sites/default/files/2024-11/Official_List_of_the_EGTCs.pdf

- FARINÓS, J. y OLCINA, J. (2022) «Planificación normativa y planificación estratégica. Rasgos y potencialidades». En: Farinós, J. y Olcina, J. (eds.), *Ordenación del territorio y medio ambiente*. València: Tirant Humanidades, pp. 289–319.
- ISTENES-BENZCI, M. (2023) *The Role of National Minorities in Cross-Border Economic Cooperation. An Analysis of the Hungarian-Romanian Border Area in the Period 2007–2020*. Tesis doctoral inédita. Sopron: University of Sopron.
- KAUCIC, J. y SOHN, C. (2022) «Mapping the Cross-Border Cooperation ‘Galaxy’: An Exploration of Scalar Arrangements in Europe». *European Planning Studies*, 30 (12), pp. 2373–2393. <https://doi.org/10.1080/09654313.2021.1923667>
- MEDEIROS, E. (ed.) (2018) *European Territorial Cooperation: Theoretical and Empirical Approaches to the Process and Impacts of Cross-Border and Transnational Cooperation in Europe*. Cham: Springer.
- PAÜL, V., CASTAÑER, M., TRILLO, J. M., MARTÍN-UCEDA, J. y VICENTE, J. (2017) «La participación española en la cooperación transfronteriza y territorial europea». En: Farinós, J. y Olcina, J. (eds.), *Geografía regional de España. Espacios y comunidades. Bases para una regionalización renovada del territorio español*. València: Tirant Humanidades, pp. 619–677.
- PEREIRA, F. (2018) *Análise do impacto territorial dos fundos INTERREG IV en Galicia e Região Norte*. Trabajo de fin de grado inédito. Santiago de Compostela: Universidade de Santiago de Compostela.
- SCOTT, J. W. y WILSON, T. M. (eds.) (2025) *Routledge Handbook of European Borderlands*. London/New York: Routledge
- TRILLO, J. M. (2022) «De fronteras y límites en España: un estado de la cuestión». En: Comité Español de la UGI, *La geografía española actual. Estado de la cuestión: aportación española al congreso de la UGI*. Madrid: Asociación Española de Geografía, pp. 115–138.
- TRILLO, J. M. y LOIS, R. C. (2014) «Estrategias para cuestionar el control central del espacio estatal. Acción exterior y cooperación transfronteriza». *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 493 (49).
- TRILLO, J. M., AMADO, A., y PAÜL, V. (2025) «La Eurociudad Vasca: una iniciativa pionera de cooperación interurbana transfronteriza en punto muerto». *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 71 (2), pp. 387–410. <https://doi.org/10.5565/rev/dag.1421>
- TRILLO, J. M., PAÜL, V. y VILA-LAGE, R. (2025) «The Galicia-Northern Portugal Euroregion as a Cooperative Borderland». En: Scott, J. W. y Wilson, T. M. (eds.), *Routledge Handbook of European Borderlands*. London/New York: Routledge, pp. 150–167. <https://doi.org/10.4324/9781003302018-12>
- TRILLO, J. M., PAÜL, V. y VILA-LAGE, R. (2021) «Two Generations of Eurocities Along the Northern Section of the Spanish-Portuguese Border». En: Mikhailova, E. y

Garrard, J. (eds.), *Twin Cities Across Five Continents. Interactions and Tensions on Urban Borders*. Abingdon/New York: Routledge, pp. 104–117. <https://doi.org/10.4324/9781003102526-10>

TRILLO, J. M., VILA-LAGE, R. y PAÜL, V. (2024) «Environmentally Oriented b-solutions Cases: Towards the Implementation of the 2019 EU “Green Deal” in Cross-Border Contexts?» *Journal of Advanced Studies on Borders, Cooperation and Development*, 0, pp. 68–83.

Referencias legales

«REGLAMENTO (CE) n° 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre la Agrupación europea de cooperación territorial (AECT)». *Diario Oficial de la Unión Europea*, 31/07/2006 (L 210), pp. 19–24. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R1082>

«REGLAMENTO (UE) 2025/925 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de mayo de 2025, relativo a un instrumento para el desarrollo y el crecimiento de las regiones fronterizas (BRIDGEforEU)». *Diario Oficial de la Unión Europea*, 19/05/2025. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202500925

BALANCE INVESTIGADOR EN FRONTERAS INTERNAS DE ESPAÑA: ALTERNATIVAS A LOS DESAFÍOS Y A LAS DISFUNCIONES OBSERVADAS EN ESPACIOS AFECTADOS POR UN LÍMITE INTERAUTONÓMICO

MARIA TERESA VADRÍ FORTUNY

Universitat de Barcelona

mtvadri@ub.edu

Resumen

El Estado autonómico ha generado una diversidad normativa que provoca fragmentación institucional, ineficiencia y descoordinación, especialmente en territorios limítrofes. Aunque existe un marco legal que contempla instrumentos de cooperación, su aplicación es escasa e irregular, consolidando el «efecto frontera» y dificultando la gobernanza compartida. Para superar estas disfunciones, se proponen medidas como perfeccionar la regulación de los instrumentos de cooperación, incorporar las experiencias internacionales y europeas, garantizar su aplicación efectiva y eficaz mediante mecanismos de seguimiento, evaluación y diagnósticos rigurosos, adaptar la organización administrativa a escenarios dinámicos y delimitar claramente los ámbitos de responsabilidad. Además, se subraya la necesidad de contar con recursos económicos y de avanzar hacia una cultura federal sólida y una voluntad política que priorice la colaboración. Finalmente, se presentan aquellos instrumentos que pueden ser herramientas útiles para avanzar en la cooperación interautonómica. Se destacan, así, tanto técnicas funcionales como orgánicas y personificadas que pueden ofrecer marcos adecuados y estables para la gestión conjunta de objetivos comunes.

Abstract

Spain's system of devolved governments for regions and nationalities (autonomous communities) has generated regulatory diversity, resulting in institutional fragmentation, inefficiency and a lack of coordination, particularly in border areas between autonomous communities. Although a legal framework exists that provides for instruments of inter-regional cooperation, their application

remains limited and uneven, thereby consolidating the so-called “border effect” and hindering shared governance. To overcome these dysfunctions, several measures are proposed, including: refining the regulation of cooperation instruments; incorporating international and European experiences; ensuring effective and efficient implementation through mechanisms of monitoring, evaluation and rigorous diagnostics; adapting administrative organisation to dynamic scenarios; and clearly delimiting areas of responsibility. In addition, the need to ensure adequate financial resources is emphasised, along with the importance of advancing towards a solid federal culture and a political will that prioritises collaboration. Finally, the chapter presents those instruments that may serve as useful tools for advancing inter-regional cooperation. In this regard, both functional techniques and organic or personified arrangements are highlighted, as they can provide appropriate and stable frameworks for the joint management of common objectives.

1. Desafíos y disfunciones observadas

1.1. Complejidad y estímulo a la colaboración entre territorios

El Estado autonómico, fruto del proceso de descentralización, ha generado una progresiva diferenciación de los ordenamientos jurídicos autonómicos, tanto en el ámbito de las competencias exclusivas como en el de las compartidas. Esta diversidad normativa se traduce en regulaciones distintas, actuaciones divergentes y estructuras organizativas heterogéneas, incluso en espacios que comparten una clara unidad geográfica y funcional.

Como consecuencia, emergen problemas complejos: dispersión normativa, fragmentación institucional, ineficacia en la prestación de servicios, ineficiencia en la gestión de recursos, descoordinación entre administraciones y ausencia de criterios homogéneos. Todo ello dificulta la consecución de objetivos comunes en territorios limítrofes, donde las fronteras administrativas no coinciden con las realidades económicas, sociales y ambientales.

En este contexto, es conveniente modular la aplicación estricta del principio de territorialidad. Se trata de que una aplicación rígida del sistema de distribución competencial no sea un obstáculo para la consecución efectiva y eficaz de los objetivos de interés general. En este sentido, el propósito no es el de reducir el ámbito y el alcance de las competencias autonómicas, sino el de mejorar su ejercicio mediante mecanismos dirigidos a la coordinación y a la cooperación que favorezcan las necesarias relaciones de colaboración entre territorios.

1.2. Deber de colaboración: balance insatisfactorio

Aunque, en el contexto de la organización territorial del Estado, es exigible un deber general de colaboración entre administraciones, su aplicación práctica ofrece un resultado poco satisfactorio. El marco normativo ofrece múltiples fórmulas de cooperación, algunas con personalidad jurídica propia; otras, sin ella; y unas de carácter general; otras, desarrolladas sectorialmente. Sin embargo, su utilización —con algunas excepciones— ha sido escasa, irregular o poco adecuada, de modo que a lo largo de los trabajos desarrollados se identifican multitud de disfunciones. La cooperación horizontal es indudablemente residual, y ello es especialmente constatable y destacable en espacios limítrofes.

Esta ineficacia práctica ha contribuido a mantener —e incluso intensificar— el denominado «efecto frontera» en los límites interautonómicos, dificultando la coordinación en la prestación de servicios y la gestión conjunta y eficiente de recursos. En lugar de avanzar hacia una gobernanza para la cooperación, se ha consolidado una lógica territorial que refuerza la fragmentación autonómica. En consecuencia, se ha profundizado en la territorialización autonómica, reforzando dinámicas que priorizan la lógica competencial sobre la consecución de objetivos comunes. Son especialmente claras en este sentido las conclusiones a las que se llega en el capítulo 8 en relación con la Ribagorça mitjana, como territorio paradigmático del efecto «río frontera», considerando la complejidad de su gestión en tanto que ámbito especialmente desestructurado social y económicamente.

2. Alternativas a las disfunciones y desafíos: actuaciones necesarias

A partir del estudio y análisis realizados en el marco del subproyecto TRANSINTER-D, presentamos de manera sintética diversas alternativas orientadas a reforzar la imprescindible colaboración interautonómica. Se trata de medidas y actuaciones complementarias, de distinta naturaleza, que han sido desarrolladas y contrastadas en los trabajos elaborados por los investigadores participantes (Galindo y Vadri, 2025).

Así pues, para superar las disfunciones detectadas y avanzar hacia una gobernanza realmente sostenible que responda a los retos y necesidades a los que deben enfrentarse los poderes públicos responsables, resulta esencial actuar en distintas dimensiones de forma simultánea, de modo que se asegure su desarrollo coherente y coordinado:

- Se requiere perfeccionar y actualizar la regulación de los instrumentos de cooperación, dotándolos de mayor claridad y eficacia. El marco normativo ofrece un conjunto de instrumentos de diversa naturaleza —que han

sido examinados a lo largo de los distintos estudios efectuados (Galindo, 2025a; Gimeno, 2025; Gracia, 2025; Vilalta, 2025)— pero a menudo su desarrollo legal adolece de carencias relevantes.

- Es necesario incorporar la experiencia internacional y europea, en la medida en la que se han desarrollado —tal como hemos tenido ocasión de analizar en el proyecto (Arias, 2025a; Arias, 2025b; Hernández-Díez, 2025)— modelos exitosos de cooperación horizontal que pueden servir de referencia para adaptar nuestro modelo de cooperación interautonómico. Aunque deben valorarse adecuadamente estas experiencias, puesto que no siempre se han consolidado suficientemente las relaciones transfronterizas de cooperación, tal como se señala en el capítulo 5, acerca de las relaciones Figueres–Perpinyà.
- No basta con disponer de un catálogo amplio de diversos instrumentos orientados a asegurar la cooperación horizontal: es necesario garantizar su aplicación efectiva, aprovechando plenamente las posibilidades que ofrecen. En demasiados casos se observa que su aplicación práctica es deficiente o inexistente; así se ha consignado en diversos estudios sectoriales desarrollados a lo largo del proyecto (Galindo, 2025b; Mellado, 2025; Santasusagna, 2025; Uriarte, 2025; Vadri, 2025a, 2025b).
- La aplicación de los instrumentos de cooperación debe ser eficaz, atendiendo a las realidades y necesidades a las que han de responder y satisfacer. Ello implica definir objetivos concretos, introducir o mejorar —según el caso— los mecanismos de seguimiento y evaluación, estableciendo indicadores a partir de datos fiables y homogéneos. Todo ello para que se asegure una adecuada rendición de cuentas que permita valorar los resultados en relación con las distintas actuaciones desarrolladas.
- Una actuación previa indispensable es la elaboración de diagnósticos sólidos que permitan conocer con precisión el contexto y, por tanto, orienten decisiones eficaces también en cuanto a la aplicación efectiva y adecuada de los mecanismos de colaboración. En este sentido, es fundamental contar con los medios necesarios para dotar a la administración de una información completa, fiable y actualizada, basada en datos contrastados y en sistemas de análisis rigurosos, que garanticen su objetividad y comparabilidad.
- La organización de las administraciones autonómicas debe modificarse adaptándose a los intereses públicos que deben satisfacerse; es especialmente representativa de esta necesidad la situación expuesta en relación

con la cooperación en materia de aguas (Santassusagna, 2025). Ello requiere una mejora en el conocimiento del territorio y la capacidad de adaptación y respuesta ante realidades dinámicas. Del mismo modo, deben producirse cambios en los procesos de toma de decisiones que permitan integrar de manera efectiva todas las variables en presencia y todos los agentes implicados mediante mecanismos ágiles y flexibles.

- El respeto al principio de responsabilidad constituye, en este contexto, otro de los elementos clave, que requiere, como condición previa, una delimitación clara de competencias y funciones para evitar solapamientos y vacíos. Para que las relaciones de colaboración entre administraciones autonómicas se desarrollen adecuadamente, es imprescindible definir con precisión los ámbitos de intervención y establecer de forma clara y concreta la atribución de las competencias y funciones dentro de cada administración (Vadri, 2025b).
- Considerando las implicaciones de las actuaciones previamente expuestas, resulta evidente que contar con medios adecuados constituye una condición necesaria e imprescindible para su correcta implementación. Estos medios deberán concretarse tanto en instrumentos económicos orientados a incentivar la cooperación, como en previsiones presupuestarias coherentes que garanticen la viabilidad de las actuaciones.
- Finalmente, como se ha señalado en diversos de los trabajos elaborados (Galindo, 2025a; Mellado, 2025; Vadri, 2025b), ninguna reforma será efectiva sin una cultura federal más sólida y una voluntad política real que priorice la cooperación sobre la lógica estrictamente competencial. Solo así será posible transformar las fronteras internas en espacios de colaboración y eficiencia.

3. Instrumentos de cooperación: diversidad de alternativas

En el marco de las previsiones legales generales y sectoriales, es posible —tal como se ha señalado en los distintos estudios desarrollados en el marco del proyecto— utilizar de manera complementaria diferentes instrumentos de cooperación. Configurados con distinta naturaleza y características, estos instrumentos pueden resultar adecuados para superar el «efecto frontera» que, a su vez, genera fragmentación, en contraposición al tratamiento integrado que exigen las necesidades actuales, tanto en relación con el desarrollo de actividades relativas al ejercicio de

distintas funciones públicas como con la prestación de servicios públicos. Uno de los ámbitos paradigmáticos, en este sentido, es el de la protección del patrimonio natural y la gestión de espacios naturales, tal como lo muestran los análisis realizados de manera general por parte de Uriarte (2025) y, de modo más específico, singularmente en dos capítulos de este libro: el 9 en relación con la Sierra del Guadarrama y el 10 acerca de Els Ports de Tortosa–Beseit.

A continuación, presentamos, a modo de síntesis, los diversos instrumentos que, bajo la premisa de la necesidad de llevar a cabo las actuaciones mencionadas en el apartado anterior, se identifican como útiles y adecuados en los diversos estudios realizados en el proyecto. Ya sea porque han sido efectivamente aplicados —con mayor o menor éxito— o porque, por sus características, y considerando las deficiencias observadas, se consideran especialmente indicados para responder a los desafíos y disfunciones identificados en los diferentes sectores y estudios de caso analizados (Galindo, 2025b; García Morales, 2025; Mellado, 2025; Uriarte, 2025; Vadri, 2025a, 2025b).

3.1. Técnicas funcionales: herramientas facilitadoras de la cooperación interautonómica

Se identifican, en primer lugar, diversos instrumentos que, por su naturaleza y funcionalidad, pueden contribuir de manera efectiva a superar las barreras derivadas de la fragmentación competencial y a promover un enfoque integrado en la toma de decisiones y su ejecución (arts. 143 y 144, Ley 40/2015). Al respecto, han resultado significativas las aportaciones realizadas, con carácter general, por Gimeno (2025), y Vadri (2025a, 2025b) en relación con la gestión del riesgo y la ordenación del territorio, así como también en el capítulo que en este volumen se dedica al espacio natural de Els Ports (capítulo 10).

- Participación en órganos de cooperación o consultivos de otras administraciones, así como en la elaboración conjunta de instrumentos de planificación.
- Integración de una administración autonómica en organismos públicos o entidades dependientes o vinculadas a otra administración autonómica, de modo que se favorezca la coordinación operativa.
- Emisión de informes no preceptivos por parte de la administración autonómica limítrofe, que, en el desarrollo del proceso de toma de la decisión, permiten expresar criterios sobre propuestas o actuaciones con incidencia en competencias propias. Es especialmente relevante en los procesos de elaboración de instrumentos de planificación. En este sentido, en el

capítulo 8, relativo a la Ribagorça mitjana, se constata que en la planificación territorial vigente no se toma en consideración el «factor frontera»; esto trae consecuencias en relación con una adecuada previsión y gestión de las necesidades de la población, especialmente en lo que se refiere a la gestión de los recursos hídricos.

- Integración de prácticas que favorezcan la aplicación coordinada de la normativa reguladora en materias compartidas, evitando duplicidades y contradicciones.
- Prestación, por parte de una administración autonómica, de medios materiales, económicos o personales para apoyar actuaciones de otras administraciones.

De este conjunto, merecen ser diferenciados y destacados los convenios, una herramienta de cooperación horizontal que permite la determinación de compromisos jurídicos concretos, obligatorios y vinculantes, pero que ha sido empleada de manera deficiente, desigual, escasa y fragmentaria (Galindo, 2025a, 2025b; Mellado, 2025; Uriarte, 2025). El caso del ámbito del urbanismo, con matices, puede ser una excepción a la que ha sido la regla general en el panorama identificado. En este sentido, resulta de interés el estudio desarrollado en relación con la importancia de los convenios urbanísticos como principal instrumento de cooperación (García Morales, 2025).

No obstante, y en cuanto a la regulación actual, es importante tener en cuenta la distinción entre los convenios y acuerdos entre CC. AA., previstos en el art. 145.2 de la Constitución, y los convenios administrativos (entre administraciones públicas, organismos públicos y entidades de derecho público) regulados, con carácter general, en el art. 47 de la mencionada Ley 40/2015.

Además, resulta relevante, a estos efectos, diferenciar los convenios y acuerdos vinculantes de los denominados «protocolos generales de actuación» cuyo uso se ha extendido, entre otros factores, debido a la complejidad y rigidez de los procedimientos de aprobación de los primeros. En esta línea, se ha podido constatar la utilización progresiva de este tipo de protocolos y de mecanismos informales, ya sea en el ámbito de la gestión de riesgos, del turismo o de la educación (Galindo, 2025b; Mellado, 2025; Vadri, 2025a).

En este sentido, conviene destacar que los protocolos carecen, de acuerdo con el ordenamiento vigente, de la fuerza vinculante necesaria para determinar el alcance de los compromisos de colaboración y permitir un seguimiento y evaluación que aseguren una adecuada rendición de cuentas por parte de las administraciones autonómicas. El art. 47.1 de la Ley 40/2015 los define, de manera expresa, como

meras declaraciones de intención de contenido general, o como manifestaciones de la voluntad de las administraciones para actuar con un objetivo común, siempre que no impliquen la formalización de compromisos jurídicos concretos y exigibles.

3.2. Técnicas orgánicas: un posible marco estable de diálogo para la cooperación

La articulación de la cooperación interadministrativa no depende únicamente de instrumentos funcionales, sino que requiere también de estructuras orgánicas que permitan un marco estable y eficaz para la colaboración (Gimeno, 2025). Estas técnicas se orientan a crear espacios institucionales donde se facilite el diálogo, la toma de decisiones conjunta y la prevención de conflictos derivados de la fragmentación competencial.

- Creación de órganos de cooperación, generales o sectoriales, concebidos para mejorar el ejercicio de las competencias y garantizar una actuación coherente entre administraciones (art. 145 de la Ley 40/2015).
- Comisiones territoriales de coordinación, que reúnen a administraciones cuyos territorios son coincidentes o limítrofes, con el objetivo de optimizar la prestación de servicios, prevenir duplicidades y mejorar la eficiencia y calidad de las actuaciones (art. 154 de la Ley 40/2015). Con una composición multilateral puede integrar distintas administraciones territoriales.

Como órganos de cooperación de carácter multilateral y vertical en los que está representada la Administración General del Estado y las CC. AA., merecen ser mencionadas también la Conferencia de Presidentes (art. 146 de la Ley 40/2015) y las Conferencias Sectoriales (art. 147 de la Ley 40/2015). La primera formada por el presidente del Gobierno y por los presidentes de las CC. AA., y la segunda que reúnen al miembro del Gobierno que, en representación de la Administración General del Estado, resulte competente por razón de la materia, y a los correspondientes miembros de los Consejos de Gobierno, en representación de las CC. AA.

Se trata de espacios de encuentro político que deben facilitar la definición de estrategias comunes y la coordinación de criterios considerando las distintas características y necesidades territoriales. En este sentido, se configuran como herramientas adecuadas para la mejora y el desarrollo de las relaciones de colaboración interterritorial. Resultan interesantes las reflexiones desarrolladas por Mellado (2025) en relación con la función de impulso que, en el ámbito del turismo, puede llevar a cabo el Estado.

3.3 Instrumentos personificados de cooperación: una asociación voluntaria para la colaboración

Finalmente, nos referimos a los instrumentos personificados de cooperación que se caracterizan por su naturaleza asociativa, basada en la voluntariedad de las entidades que los integran, por ser entidades de derecho público y por ofrecer una mayor estabilidad y permanencia en comparación con otras fórmulas de colaboración. Estos mecanismos permiten, pues, la creación de entidades con personalidad jurídica propia, orientadas a la gestión conjunta de competencias o servicios de interés común.

Una mención aparte merecen los casos en los que para dar respuesta a necesidades comunes se recurre a fórmulas asociativas, al margen de los instrumentos de derecho público. Estas fórmulas se han utilizado desde la iniciativa local para paliar las carencias de una necesaria colaboración institucional y formalizada. Aunque con características distintas y en contextos diversos, este es el caso de la Asociación InterEo, analizado en el capítulo 7, y el de la Asociación para el Desarrollo de la Ribagorza Románica (ADRR), estudiado en el 8. En los dos casos, y por motivos distintos, este mecanismo de cooperación voluntaria no ha implicado avances significativos en el territorio y, por tanto, no se configura como un mecanismo efectivo de cooperación.

Tal como se ha identificado en los estudios de caso realizados, estas técnicas de personificación pueden favorecer la cooperación voluntaria entre territorios para alcanzar objetivos de interés común, por lo que pueden resultar especialmente indicadas en determinados ámbitos, contribuyendo a asegurar el desarrollo efectivo de determinadas actuaciones y una prestación adecuada de servicios. No obstante, tal como se ha señalado en el apartado anterior, se requieren actuaciones que incorporen previsiones específicas y elementos de flexibilidad que incentiven la utilización de este tipo de técnicas. Son interesantes en este sentido las aportaciones que, con carácter general, han desarrollado Gracia (2025) y Vilalta (2025); y, en concreto, en relación con su aplicación en el ámbito del urbanismo, García Morales (2025).

Por una parte, las mancomunidades (de acuerdo con el art. 44 de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y con la correspondiente legislación autonómica de desarrollo) constituyen uno de los principales instrumentos de cooperación intermunicipal, cuya eficacia se ha demostrado en determinados contextos y determinadas características territoriales, tal y como se expone en el capítulo 6, dedicado a la Taula del Sénia, en este libro. Integradas por municipios, que pueden pertenecer a distintas provincias o CC. AA., su finalidad es la gestión o ejecución en común de obras, servicios o materias de competencia municipal, lo que permite optimizar recursos y garantizar una prestación más eficiente.

Por otra parte, los consorcios (arts. 118 a 127 de la Ley 40/2015) representan una fórmula de cooperación entre administraciones públicas, con la posible participación de entidades privadas. Además, a diferencia de las mancomunidades, el consorcio puede integrarse por administraciones públicas de distinto nivel y por entidades del sector público, sin exigencia de continuidad territorial, de modo que no es necesario que pertenezcan a la misma provincia ni a la misma comunidad autónoma. Su objeto es el desarrollo de actividades de interés común, que pueden abarcar el fomento, la prestación o la gestión conjunta de servicios, proyectos o infraestructuras.

Referencias

- ARIAS, F. (2025a) «Instrumentos de cooperación transfronteriza en el marco del Consejo de Europa: los Tratados Internacionales de Bayona y Valencia». En: Galindo, R. y Vadri, M. T. (dirs.), *Los instrumentos jurídicos de cooperación transfronteriza e interautonómica. Realidades, retos y oportunidades*. València: Tirant lo Blanch, pp. 57–78.
- ARIAS, F. (2025b) «Instrumentos de cooperación transfronteriza en el marco de la Unión Europea: Las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT)». En: Galindo, R. y Vadri, M. T. (dirs.), *Los instrumentos jurídicos de cooperación transfronteriza e interautonómica. Realidades, retos y oportunidades*. València: Tirant lo Blanch, pp. 79–101.
- GALINDO, R. (2025a) «La cooperación horizontal a través de los acuerdos, convenios y protocolos». En: Galindo, R. y Vadri, M. T. (dirs.), *Los instrumentos jurídicos de cooperación transfronteriza e interautonómica. Realidades, retos y oportunidades*. València: Tirant lo Blanch, pp. 135–159.
- GALINDO, R. (2025b) «La cooperación interautonómica en materia educativa». En: Galindo, R. y Vadri, M. T. (dirs.), *Los instrumentos jurídicos de cooperación transfronteriza e interautonómica. Realidades, retos y oportunidades*. València: Tirant lo Blanch, pp. 441–471.
- GALINDO, R. y VADRÍ, M. T. (dirs.) (2025) *Los instrumentos jurídicos de cooperación transfronteriza e interautonómica. Realidades, retos y oportunidades*. València: Tirant lo Blanch.
- GARCÍA MORALES, V. Y. (2025). «La cooperación interautonómica en materia de urbanismo». En: Galindo, R. y Vadri, M. T. (dirs.), *Los instrumentos jurídicos de cooperación transfronteriza e interautonómica. Realidades, retos y oportunidades*. València: Tirant lo Blanch, pp. 395–412.
- GIMENO, C. (2025) «Las relaciones de cooperación entre Administraciones Públicas». En: Galindo, R. y Vadri, M. T. (dirs.), *Los instrumentos jurídicos de cooperación*

transfronteriza e interautonómica. Realidades, retos y oportunidades. València: Tirant lo Blanch, pp. 161–189.

- GRACIA, R. (2025) «Instrumentos personificados de cooperación: consorcios y mancomunidades». En: Galindo, R. y Vadrí, M. T. (dirs.), *Los instrumentos jurídicos de cooperación transfronteriza e interautonómica. Realidades, retos y oportunidades*. València: Tirant lo Blanch, pp. 217–247.
- HERNÁNDEZ-DÍEZ, E. (2025) «Los fondos estructurales y de inversión de la Unión Europea dirigidos a financiar el desarrollo regional y de cooperación territorial: la regulación de Interreg». En: Galindo, R. y Vadrí, M. T. (dirs.), *Los instrumentos jurídicos de cooperación transfronteriza e interautonómica. Realidades, retos y oportunidades*. València: Tirant lo Blanch, pp. 103–131.
- MELLADO, L. (2025) «La cooperación interautonómica en el ámbito del turismo». En: Galindo, R. y Vadrí, M. T. (dirs.), *Los instrumentos jurídicos de cooperación transfronteriza e interautonómica. Realidades, retos y oportunidades*. València: Tirant lo Blanch, pp. 413–439.
- SANTASUSAGNA, A. (2025) «La cooperación en materia de aguas. Tensiones, territorialidades y gobernanzas compartidas». En: Galindo, R. y Vadrí, M. T. (dirs.), *Los instrumentos jurídicos de cooperación transfronteriza e interautonómica. Realidades, retos y oportunidades*. València: Tirant lo Blanch, pp. 373–393.
- URIARTE, M. (2025) «La cooperación para la protección del patrimonio natural». En: Galindo, R. y Vadrí, M. T. (dirs.), *Los instrumentos jurídicos de cooperación transfronteriza e interautonómica. Realidades, retos y oportunidades*. València: Tirant lo Blanch, pp. 323–371.
- VADRÍ, M. T. (2025a) «La cooperación en la gestión de los riesgos naturales. Especial referencia al ámbito de la protección civil y al ámbito de los incendios forestales». En: Galindo, R. y Vadrí, M. T. (dirs.), *Los instrumentos jurídicos de cooperación transfronteriza e interautonómica. Realidades, retos y oportunidades*. València: Tirant lo Blanch, pp. 251–297.
- VADRÍ, M. T. (2025b) «La ineludible cooperación en materia de ordenación del territorio: más allá de una colaboración sectorial». En: Galindo, R. y Vadrí, M. T. (dirs.), *Los instrumentos jurídicos de cooperación transfronteriza e interautonómica. Realidades, retos y oportunidades*. València: Tirant lo Blanch, pp. 299–321.
- VILALTA, M. (2025) «El convenio administrativo como instrumento de cooperación interadministrativa». En: Galindo, R. y Vadrí, M. T. (dirs.), *Los instrumentos jurídicos de cooperación transfronteriza e interautonómica. Realidades, retos y oportunidades*. València: Tirant lo Blanch, pp. 191–216.

Referencias legales

- «LEY 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local». *Boletín Oficial del Estado*, 03/04/1985 (80), pp. 8945–8964. <https://www.boe.es/boe/dias/1985/04/03/pdfs/A08945-08964.pdf>
- «LEY 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público». *Boletín Oficial del Estado*, 02/10/2015 (236), pp. 89411–89530. <https://www.boe.es/boe/dias/2015/10/02/pdfs/BOE-A-2015-10566.pdf>

C U R S O S E C O N G R E S O S
Nº 285

Proyecto PID2021-126922NB-C22 financiado por:

